

**UNIVERSITETET I BERGEN**

*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

**AORG350**

**Masteroppgave**

VÅR 2017

# **Hodeløs bruk av hodejegere?**

**En kvantitativ studie om norske kommuners bruk av  
rekrutteringsselskap ved rådmannsansettelse.**

---

**Sondre Løseth Bratteberg**

## Forord

Etter en spennende og lærerik skriveprosess som har strukket seg over det siste året er det flere personer som fortjener en takk.

Først og fremst vil jeg takke Professor Jacob Aars ved Universitet i Bergen for givende veiledning og godt samarbeid gjennom hele prosessen. Dine kommentarer og ideer har mang en gang vært av stor verdi.

Jeg vil også rette en takk til Kommunal-Rapport som var svært behjelpelige når jeg trengte tilgang deres årganger.

Mine venner på lesesalen fortjener en takk for gode diskusjoner, men mest av alt for deres gode humør. Spesielt fortjener Oda en stor takk.

Til slutt vil jeg takke familien for uvurderlig støtte gjennom alle fem år. Denne er til deg Bebbi.

Bergen, mai 2017

Sondre Løseth Bratteberg

”(En del av) de data som er benyttet i denne publikasjonen er hentet fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjenestes kommunedatabase. NSD er ikke ansvarlig for analyse av dataene eller for de tolkninger som er gjort her”.

## Sammendrag

Blant norske medier har det de siste årene vært et økt fokus på bruk av konsulentselskap i offentlig sektor og da ofte med en kritisk vinkling. En av konsulentbransjene som har vært gjenstand for medias søkelys er de såkalte hodejegerfirmaene. For å undersøke bruken av disse selskapene er det valgt å se nærmere på hvordan rekruttering av rådmenn tar sted i kommunene. Det første fokuset oppgaven har er å undersøke i hvilken grad norske kommuner faktisk benytter rekrutteringsselskap ved ansettelse av rådmann.

Med utgangspunkt i den observerte variasjonen ønsker studien videre å kartlegge hva som kjennetegner kommunene som velger å benytte seg av hjelp til ansettelsesprosessen. I forlengningen av dette forsøkes det også å forklare hva disse kjennetegnene er et uttrykk for. Med andre ord hva kan forklare den observerte variasjonen? For å gi et svar på dette undersøkes det for forklaringsvariabler knyttet til kommunens *økonomi, administrasjon, politiske forhold og omgivelser*. I arbeidet med å forklare hvorfor disse variablene kan påvirke observasjonen benyttes det av to perspektiver; Forklaringene knyttet til det instrumentelle perspektivet har i langt større grad en rasjonell forståelse av hva som skaper variasjon blant kommunene, mens det institusjonelle perspektivet ser på variasjonen som et uttrykk for omgivelsenes press.

For å kartlegge i hvilken grad norske kommuner benyttet seg av rekrutteringsselskap ble det valgt å benytte seg av utlysningsannonser publisert i avisen Kommunal-Rapport. Tidsrommet som ble undersøkt var fra kommunevalget i 2011 til det etterfølgende valget i 2015. Forklaringsvariablene som blir brukt er i stor grad data som er samlet inn ved tidligere anledninger.

På bakgrunn av variasjonen som ble observert i datamaterialet anslåes det at 66% av norske kommuner benytter seg av rekrutteringsselskap ved ansettelse av rådmann. Bak dette tallet ligger det dog noen klare ulikheter. I landets nordligste region var den gjennomsnittlige bruken av rekrutteringsselskap på under 30 %. Holdes denne regionen utenfor landsgjennomsnittet observeres det at sannsynligheten for bruk av rekrutteringsselskap er på hele 80%.

I tillegg til geografisk region er også kommuneadministrasjons størrelse og økonomisk prioritering av kommuneadministrasjon forklaringsvariabler som viser seg å være statistisk signifikante. Blant disse tre variablene er det spesielt geografisk region som bidrar til at modellen som helhet gis svært stor forklaringskraft.

I drøftingen av hvorfor geografisk region har en så sterk forklaringseffekt er det spesielt to teorier som blir vektlagt. Den første teorien har et tydelig instrumentelt perspektiv og forklarer variasjon ut i fra tilgjengelighet. Ingen av de store rekrutteringsselskapene innenfor rådmannsansettelse har kontorer nord for Trondheim, noe som er med på å begrense tilgjengelighet og dermed bruken betraktelig. Den andre forklaringen knytter seg også til tilbudsaktørene, men fokuserer på hvordan disse selskapene kan fungere som normspredere blant omgivelsene. Drøftingen ender med at å forstå teoriene komplementerende framfor konfronterende sannsynligvis gir den meste korrekte forståelsen.

Det at studien avdekker variabler med stor forklaringskraft er svært interessant, men det stilles spørsmålstegn ved hvorvidt studien kan forklare de observerte funnene. Funnene som blir funnet signifikante er i stor grad basert på aktørenes preferanser og holdninger, noe denne studien ikke er egnet til å avdekke. Videre studier må med andre ord til før en konklusjon kan fattes.

## INNHOLD:

<b>FORORD .....</b>	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING.....</b>	<b>9</b>
1.1 AVGRENSNING AV PROBLEMSTILLINGEN. ....	9
1.2 BAKGRUNN .....	10
1.3 AKTUALISERING.....	11
1.4 DEFINERING AV REKRUTTERINGSPROCESS .....	12
<b>2. RÅDMANNENS ROLLE OG DEN NORSKE KOMMUNE .....</b>	<b>14</b>
2.1 DEN NORSKE KOMMUNE .....	14
2.2 DEN NORSKE RÅDMANNEN .....	15
2.3 KVALIFIKASJONSPRINSIPPET.....	17
2.4 KRAV TIL EKSTERN UTLYSNING.....	18
2.5 FORHOLDET MELLOM KVALIFIKASJONSPRINSIPPET, KRAV TIL EKSTERNUTLYSNING OG REKRUTTERINGSSKAP.....	19
<b>3. TIDLIGERE STUDIER OG TEORI .....</b>	<b>20</b>
3.1 TIDLIGERE STUDIER AV KONSULENTBRUK I OFFENTLIG SEKTOR.....	20
3.2 TEORI .....	21
3.3 INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET .....	22
3.3.1 <i>Alternativ forståelse av beslutninger blant begrensede rasjonelle aktører</i> .....	26
3.4 INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET. ....	26
3.4.1 <i>Tre institusjonelle pilarer</i> .....	27
3.4.2 <i>Legitimitet</i> .....	27
3.4.3 <i>Etableringen, spredning og implementering av normer</i> .....	28
3.4.4 <i>Organisasjonsfelt</i> .....	30
3.4.5 <i>Variasjon i det institusjonelle perspektivet</i> .....	31
3.5 TEORETISKE FORSTÅELSER KNYTTET TIL FORKLARINGSVARIABLENE.....	32
3.5.1 <i>Økonomisk handlingsrom</i> .....	32
3.5.2 <i>Økonomiske prioriteringer</i> .....	34
3.5.3 <i>Størrelsen på administrasjonen</i> .....	35
3.5.4 <i>Organisasjonsmodell</i> .....	36
3.5.5 <i>Politiske ideologi</i> .....	36
3.5.6 <i>Sentralitet</i> .....	38
3.5.7 <i>Geografisk region</i> .....	40
3.6 OVERSIKT OVER HYPOTESENE.....	42
<b>4. METODE .....</b>	<b>43</b>

4.1 PROBLEMSTILLING .....	43
4.2 FORSKNINGSDESIGNET .....	45
4.3 DATAMATERIALET .....	47
4.4 INNSAMLING OG OPERASJONALISERING AV DEN AVHENGIGE VARIABLEN .....	48
4.5 INNSAMLING OG OPERASJONALISERING AV DE UAVHENGIGE VARIABLENE .....	51
4.5.1 H1 Økonomisk handlingsrom .....	52
4.5.2. H2 Økonomisk prioritering av administrasjonen .....	53
4.5.3 H3 Kommuneadministrasjonens størrelse .....	54
4.5.4 H4 administrasjonsstruktur .....	55
4.5.5 H5 Styrende politisk ideologi .....	56
4.5.6 H6 Sentralitet .....	57
4.5.7 H7 Geografisk region .....	57
4.6 OVERSIKT OVER OPERASJONALISERINGENE .....	59
4.7 HENSIKTEN MED ANALYSE .....	60
4.8 UNIVARIAT ANALYSE .....	60
4.9 BIVARIAT OG MULTIVARIAT ANALYSE .....	61
4.9.1 Krysstabellanalyse .....	61
4.9.2 Logistisk regresjonsanalyse .....	62
4.9.3 Forutsetninger i logistisk regresjonsanalyse .....	64
4.10 MULTIVARIAT LOGISTISK REGRESJONSANALYSE .....	65
4.11 UNDERSØKE VARIABLENES RELATIVE FORKLARINGSKRAFT .....	66
<b>5. STATISTISK ANALYSE .....</b>	<b>67</b>
5.1 UNIVARIAT ANALYSE .....	67
5.1.1 Avhengige variabel .....	68
5.1.2 DE UAVHENGIGE VARIABLENE .....	69
5.3 BIVARIAT ANALYSE .....	77
5.3.1 ØKONOMISKE VARIABLER .....	77
5.3.2 FORHOLD VED KOMMUNEADMINISTRASJONEN .....	79
5.3.4 POLITISKE FORHOLD .....	80
5.3.5 KOMMUNENS OMGIVELSER .....	81
5.4 MULTIVARIAT ANALYSE .....	86
5.5 MULTIVARIAT ANALYSE KORRIGERT FOR ETT STANDARDVARIASJON .....	90
5.6 MODELLENS TOTALE FORKLARINGSKRAFT .....	91
<b>6. DRØFTING .....</b>	<b>93</b>
6.1 OBSERVERT VARIASJON .....	93
6.2 HVA KAN FORKLARE VARIASJONEN? .....	93

6.3 MODELLENS TOTALE FORKLARINGSEFFEKT .....	104
<b>7. KONKLUSJON .....</b>	<b>105</b>
7.1 VEIEN VIDERE .....	107
<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>108</b>
Referanser hentet fra internett: .....	112

## Liste over vedlegg

Vedlegg 1: Korrelasjonsmatrisen for den avhengige og de uavhengige variablene .....	114
Vedlegg 2: kommuneforlagets kategorier for administrasjonsstruktur fra 2011 .....	115
Vedlegg 3: Hosmer-Lemeshow goodness of fit .....	116
Vedlegg 4: registrerte rekrutteringsselskap og deres plassering: registrerte .....	118
Vedlegg 5: Multivariat analyse uten variabelen geografisk region.....	119
Vedlegg 6: Kommunene registrert i studien.....	119

## Tabelloversikt

<i>Tabell 1: Antall artikler med ordene rekrutteringsselskap og kommune blant norske medier; 1990 t.o.m. 2016 .....</i>	<i>11</i>
Tabell 2: Oversikt over hypotesene .....	42
Tabell 3: Oversikt over operasjonaliseringene .....	59
Tabell 4: Antall kommuner som benyttet rekrutteringsselskap.....	68
Tabell 5: Oversikt over rekrutteringsselskap og antall rådmannsprosesser .....	68
Tabell 6: Univariat analyse av variabelen økonomisk handlingsrom; driftsresultat i kroner per innbygger .....	70
Tabell 7: Univariat analyse av variabelen økonomisk handlingsrom; ROBEK .....	70
Tabell 8: Univariat analyse av variabelen størrelse på kommuneadministrasjonen; administrasjonsbudsjett i millioner .....	71
Tabell 9: Univariat analyse av økonomisk prioritering .....	72
Tabell 10: Univariat analyse av administrasjons struktur .....	72
Tabell 11: Norske ordføreres partitilhørighet.....	73
Tabell 12: Oversikt over antall borgerlige ordførere .....	73
Tabell 13: Sentralitetsfordeling blant utvalgets kommuner .....	74
Tabell 14: Fylkesvis fordeling av utvalgets kommuner .....	74
Tabell 15: Utvalgets kommuner kategorisert på landsdel.....	76
Tabell 16: Logistisk regresjonsanalyseanalyse. Uavhengig variabel: økonomisk handlingsrom ..	77

Tabell 17: Krysstabellanalyse. Uavhengigvariabel: ROBEK (N,%) .....	78
Tabell 18: Logistisk regresjonsanalyse. Uavhengigvariabel: økonomisk prioritering av kommuneadministrasjonen .....	78
Tabell 19: Logistisk regresjonsanalyse. uavhengig variabel: Kommuneadministrasjonens størrelse .....	79
Tabell 20: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: administrasjonsstruktur (N,%) .....	80
Tabell 21: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: borgerlig ordfører .....	81
Tabell 22: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: Sentralitet .....	82
Tabell 23: Bruk av rekrutteringsselskap blant fylkene (N,%) .....	83
Tabell 24: Bruk av rekrutteringsselskap blant regionene (N,%) .....	84
Tabell 25: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel. Geografisk region nord-norge (N,%) .....	85
Tabell 26: krysstabellanalyse. Uavhengig variabel. Geografisk region sentrale Østlandet .....	86
Tabell 28: Multivariat logistisk regresjonsanalyse. ....	86
Tabell 29: Multivariat analyse korrigert for ett standardavvik .....	90
Tabell 30: Likelihood-kjikkvadrattest av modellens totale forklaringskraft .....	92



# 1. Innledning

Rådmannens unike og innflytelsesrike posisjon som bindeledd mellom det politiske organet i kommunen og forvaltningen gjør dette til den viktigste administrative posisjonen innenfor kommunal forvaltning (Christensen m.fl., 2007, s.173). Som kommuneadministrasjonens øverste leder er rådmannen ansvarlig for den daglige driften av kommunen, samt legge til rette og gjennomføre vedtak besluttet av kommunestyret. På bakgrunn av dette er det plausibelt å anta at rådmannen som person er av stor betydning. Det er dermed av stor interesse i å forstå omstendighetene rundt hvordan denne personen blir ansatt. Et av fenomene ved ansettelsesprosessen som er av interesse, er variasjonen knyttet til hvorvidt kommunen velger å utføre prosessen internt eller benytte seg av rekrutteringsselskap.<sup>1 2</sup>

Problemstillingen lyder derfor som følgende:

*Hva kjennetegner kommunene som benytter seg av rekrutteringsselskap?*

Ved å kartlegge hva som kjennetegner kommuner som benytter rekrutteringsselskap kontra de som velger intern rekrutteringsprosess, er en naturlig forlengelse å drøfte hva den nevnte variasjonen er et uttrykk for.

## **1.1 Avgrensning av problemstillingen.**

Problemstillingen ovenfor fremstår nokså generell og en tydeligere avgrensning fremstår som nødvendig. På bakgrunn av tidligere funn og de rådende teoretiske forståelsene som presenteres senere i oppgaven, begrenser denne studien seg til å undersøke fire kategorier av forklaringer. Disse kategoriene er; *økonomi, trekk ved administrasjonen, politisk ideologi og omgivelser*.

Videre er det nødvendig å spesifisere at tidsrommet som analyseres i denne oppgaven strekker seg fra kommunevalget i 2011 til kommunevalget i 2015. Argumentet for å begrense seg til én

---

<sup>1</sup>Glåmdalen avis. *Grue har funnet den nye rådmannen*. Hentet 20/05-17. Fra

<https://www.glomdalen.no/grue/radmann/okonomi/grue-har-funnet-den-nye-radmannen/s/5-19-274234>

<sup>2</sup> Lillesands-posten. *Rekrutteringsfirma skal finne ny rådmann*. Hentet 20/05-17. Fra

<http://www.lp.no/nyheter/rekrutteringsfirma-skal-finne-ny-radmann-1.1618837>

kommunestyreperiode, knytter seg spesielt til beslutningen om at dette er en tversnittundersøkelse og ikke en longitudinell-undersøkelse. Kort sagt betyr dette at oppgaven ønsker å trekke en slutning ut i fra et gitt tidsrom fremfor å undersøke endring, videre drøfting av dette temaet blir gjort i metodekapittelet.

## 1.2 Bakgrunn

For å forstå hvordan det har oppstått variasjon blant kommunene er det nødvendig med kjennskap til de markante endringene som har tatt sted i offentlig sektor de siste ti-årene (Røvik, 2007, s.34). Hovedkilden til disse endringene omtales i stor grad som New Public Management-bølgen. Årsaken til at NPM beskrives som en bølge er at begrepet i realiteten er en samlebetegnelse på en rekke svært ulike organisasjonsprinsipper, men som i noen grad har samme verdier (Rose og Baldersheim, 2005, s.32). Tradisjonelle verdier og mål i offentlige organisasjoner som politisk demokrati, offentlig etikk og rettssikkerhet blir i større grad oversett, og erstattet med prinsipper som kostnadseffektivitet og produktivitet (Hood, 1995, s.96). Disse endringene har gjort store utslag på hvordan de offentlige institusjonene driftes og organiseres. Et av utslagene var at offentlige organisasjoner begynte å ta i bruk private aktører i langt større grad enn tidligere. Blant annet observeres det at rekrutteringsselskapene sin innmarsj i den offentlige sfære korrelerer godt med fremveksten av NPM i Norge (Røvik, 1991, s.46).

I tillegg til å åpne opp for private aktører i forvaltningen endret NPM synet på hva offentlige organisasjoner var. Tidligere var de offentlige organisasjonene betraktet som helt spesielle organisasjoner hvor organisasjonsideer fra privat sektor ikke hadde en overføringsverdi. Med NPM endret dette seg radikalt og ideen om at organisasjoner i stor grad kunne driftes likt uavhengig av hvilken sektor den hørte til slo rot. En av ideene som ble introdusert i offentlig sektor som følge av dette var ”generic management” eller tanken om profesjonelle ledere. Der ledere i offentlig sektor tidligere var utpekt på faglig grunnlag og ansenitet i tråd med Weber sine idealer ble nå ledere i større grad pekt ut på hvor gode de var til å lede (Hatch, 2001, s.195). En av følgene dette fikk var at rekrutteringsprosessen fremstod som langt viktigere og mer komplisert enn tidligere.

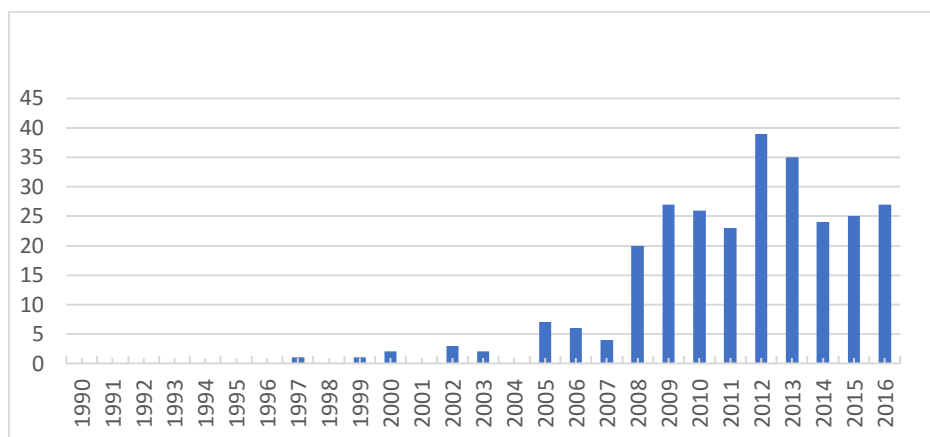
Disse to endringene fremstår som viktig i arbeidet med å forstå hvorfor kommunene begynte å ta i bruk rekrutteringsselskap på slutten av 1980-tallet (Røvik, 1991, s.15). Kort fortalt gikk

offentlig sektor fra å i stor grad være styrt av Weber sin tanke om idealbyråkratiet til å fokusere på kostnadseffektivitet og produksjon. Dette førte til at rekrutteringsselskapene i langt større grad fikk innpass i den offentlige og kommunale sfære, grunnlaget for den nevnte variasjonen var med andre ord skapt.

### 1.3 Aktualisering

Til tross for at kommunal sektor i større grad begynte å benytte seg av rekrutteringsselskap siste halvdel av 1980-tallet, observeres det i tabellen nedenfor at det kun er det siste tiåret fenomenet har fått oppmerksomhet i media (Røvik, 1991, s.15).

*Tabell 1: Antall artikler med ordene rekrutteringsselskap og kommune blant norske medier; 1990 t.o.m. 2016<sup>3</sup>*



Fra 1990 til og med 2004 ble ordene kommune og rekrutteringsselskap kun nevnt i samme avisartikkel ni ganger. Etter dette skjer det en markant økning og i 2013 alene nevnes kombinasjonen hele 39 ganger. Konklusjonen blir at bruken av rekrutteringsselskap sjeldent har vært mer aktuelt i mediene enn det er nå.

Et eksempel på en nyhetsartikkel om temaet og som illustrer temaet godt, er hentet fra Namsdalsavisen. Avisen publiserte en artikkel med tittelen ”Vil bruke 300.000 til rådmannsjakt” som handler om at Namsos kommune setter av 300.000 kroner til bruk av

<sup>3</sup> Atekst. *Analyse av rekrutteringss\* og kommune\**. Hentet 19/03-2017. Fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/analysis/report>

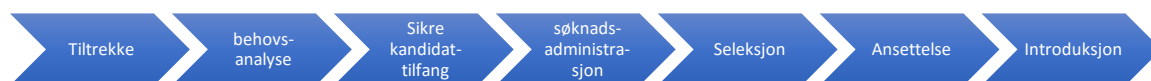
rekrutteringsselskap i jakten på ny rådmann.<sup>4</sup> To måneder senere publiserer den samme avisen en ny artikkel med tittelen ”vil bruke 0 kroner i rådmansjakten”.<sup>5</sup> Artikkelen spiller på at Leka kommune, en av Namsos nærmeste kommuner, har valgt en helt annen tilnærming til rekrutteringsprosessen og argumenter for at bruk av rekrutteringsselskap er sløsing med penger.

## 1.4 Definerer av rekrutteringsprosess

Et begrep som allerede er nevnt og er hyppig brukt i resten av teksten er:

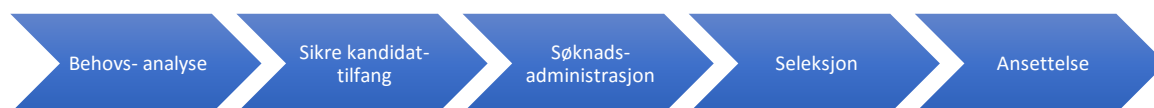
*Rekrutteringsprosess*. I denne oppgaven peker begrepet på en helt spesifikk prosess med et fastsatt innhold. Iversen (2015, s.11) beskriver det som en prosess bestående av syv moduler.

Figur 1: Original modell av rekrutteringsprosessen



To av disse fasene er mindre interessante i forhold til studiens tema; *Tiltrekke* handler i stor grad om kontinuerlig omdømmebygging, mens *introduksjon* tar for seg hvordan organisasjonen introduserer den nye arbeidstakeren. Begge disse fasene kan være sentrale i rekrutteringsprosessen, men havner som sagt litt på siden av oppgavens tema. Som et resultat av dette benyttes det en noe en redigert oppfattelse av hva begrepet rekrutteringsprosess skal forstås som;

Figur 2 : Bearbeidet modell av rekrutteringsprosessen



Noe av hensikten med å definere arbeidet med å ansette rådmann som en prosess, er å vise hvor mye variert og ofte komplisert arbeid som kan ligge bak en ansettelse på ledernivå. Tiden hvor topplederne i offentlig forvaltning ble ansatt på bakgrunn av kunnskap og

<sup>4</sup> Namsdalsavisa. *Vil bruke 300.000 til rådmansjakten*. Hentet 20/04-2017. Fra

<http://www.namdalsavisa.no/arkiv/2013/08/15/Vil-bruke-300.000-til-r%C3%A5dmannsjakt-13457865.ece>

<sup>5</sup> Namsdalsavisa. *Bruker 0 kroner i rådmansjakten*. Hentet 20/04-2017. Fra

<http://www.namdalsavisa.no/arkiv/2013/10/14/Bruker-0-kroner-i-r%C3%A5dmannsjakta-13458693.ece>

ansettelse er som tidligere nevnt i stor grad over. Noe som har resultert i at rekrutteringsprosessen i offentlige sektor har blitt mer lik den i privat sektor (Iversen, 2015, s.10).

Ansettelse av dagens toppledere starter ofte med en behovsanalyse av situasjonen; hvordan er tilstanden i egen organisasjon og hva trengs for å komme ditt man ønsker. Den andre fasen er å aktivt arbeide med økt kandidattilfang. Med andre ord sørge for at de som er aktuelle på stillingen faktisk søker. Tredje fase handler i stor grad om det administrative. Blant annet skal søknadsbunkene organiseres, referanser skal samles inn og søkerne skal holdes oppdatert. Iversen (2015, s.13) omtaler den fjerde fasen som den mest utfordrende, hvilke utvelgelsesprosesser skal benyttes og hvordan skal resultatene tolkes. Dette oppfattes av mange som selve kjernen i rekrutteringsprosessen og fasen hvor ekstern hjelp i stor grad er størst (ibid). Den siste fasen *ansettelse* omhandler i stor grad om forhandlingene rundt de personlige betingelser til søkerne som blir tilbudt stillingen.

Det må presiseres at Iversen (2015) ikke nevner forskjeller mellom offentlig og privat sektor i sin beskrivelse. Det er derimot nærliggende å tro at ansettelsesprosesser utført internt av offentlige institusjoner i stor grad har nærmet seg de private ansettelsesprosessene i innhold. Argumentene for en slik holdning er som tidligere nevnt at organisasjonsideene utviklet i privat sektor har som følge av NPM i stor grad fått innpass blant de offentlige institusjonene. Hvordan private organisasjoner har med andre ord utviklet seg til å bli et ideal for offentlig organisasjoner. Et annet argument er det økte fokus på lederen i offentlig sektor. Som presisert innledningsvis har ledelse fått økt fokus innenfor offentlig sektor. Det er dermed naturlig å tro at også ansettelsesprosessen av ledere har fått økt fokus. Å konkludere med at ansettelse i offentlig og privat sektor er identisk vil derimot være feil. Som det blir vist i neste kapittel eksisterer det noen helt klare juridiske krav ved ansettelse og ansettelsesprosessen i offentlig sektor, spesielt blir det vist at rådmannsansettelser har noen helt særegne juridiske krav som må tas hensyn til.

## 2. Rådmannens rolle og den norske kommune

Formålet med dette kapittel er å introdusere trekk rundt den norske kommune som er viktig for forståelsen av oppgavens tema. I forlengningen av dette vil det også være passende å introdusere rådmannen. Som det snart blir vist er dette en nokså unik stilling i kommunal sektor, noe som blant annet er av betydning for ansettelsesprosessen.

Kapittelet starter med en kort presentasjon av hva slags kjennetegn den norske kommunen har, for så bli etterfulgt av en introduksjon av rådmannens stilling og arbeidsoppgaver. Avslutningsvis presenterer kommunen noen mer generelle juridiske forutsetninger knyttet til ansettelse og bruk av rekrutteringsselskap i det offentlige.

### **2.1 Den norske kommune**

Som det blir diskutert i metodekapittelet er det selve valget om kommunen skal benytte seg av rekrutteringsselskap som er enheten i denne studien, men det er kommunene som legger grunnlaget for dette valget. Det er derfor av interesse av å redegjøre hva kommunebegrepet innebærer. I denne studien benyttes Hagen og Sørensen (2006, s.14) sin beskrivelse av kommunen hvilke tre kjennetegn kommune har.

1. De har hver og en ansvar for et geografisk område innenfor statens grenser.
2. De har ansvar for å løse offentlige oppgaver.
3. De er demokratisk styrt av lokalbefolkningen.

Kommunen presenterer det laveste nivået i det norske demokratiets pyramide og er underlagt den nasjonale forvaltningen. Dette gjør at det kommunale forvaltningsnivået er underlagt et nasjonalt standardisert regelsystem, noe som i utgangspunktet skal gi like organisatoriske forutsetninger. (Hagen og Sørensen, 2006, s.16). Til tross for være nederst i det demokratiske hierarkiet er kommunen en sentral aktør i produksjonen av offentlige tjenester. Nærmere to tredjedeler av det totale antall ansatte i offentlige sektorer har kommunen som sin arbeidsgiver samtidig som overføringer til kommunen er en av de største utgiftspostene i

statsbudsjettet.<sup>6 7</sup> Kommunene beskrives derfor på mange områder som velferdsstatens viktigste utøver og produsent av offentlige tjenester (Rose og Baldersheim, 2005).

Til tross for de formelle likhetene er de norske kommunene i realiteten svært ulike. Det eksisterer blant annet voldsomme forskjeller innenfor demografi, geografi og økonomi (Rose og Baldersheim, 2005). En siste viktig forskjell er den varierte politiske situasjonen blant landets kommuner.

Siden kommunene formelt er underlagt de samme formelle reglene, men variere på svært mange andre måter, gir det å benytte seg av kommuner i studier et interessant utgangspunkt med muligheter for spennende funn.

## **2.2 Den norske rådmannen**

Den norske rådmannen sin posisjon som administrativ leder for kommunen er svært interessant. Som forklart ovenfor er kommunesektoren en svært viktig aktør i den norske velferdsstaten, og som administrativ leder av denne institusjonen har rådmannen en kraftig påvirkningskraft. Det er viktig å presisere at rådmannen ikke er kommunens øverste leder, den rollen innehar ordføreren og lokalpolitikerne. Med andre ord svarer rådmannen til lokalpolitikerne og det legges opp til at han eller hun skal være en slags kommunal direktør eller manager (Christensen m.fl., 2009, s.174).

Som en følge av rådmannens viktige rolle i forvaltningen er det ikke overraskende at rollen har fått sin egen paragraf i kommuneloven. For å forstå rådmannens fulle rolle er det essensielt å ha kjennskap til de formelle reglene og arbeidsoppgavene stillingen har. Samtidig stiller kommuneloven (1993) noen helt særegne krav til ansettelse av rådmann som må sies være helt sentrale i denne studien.

---

<sup>6</sup> SSB. *Sysselsetting*. Hentet 16.05.2017 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys/aar/2016-05-27>

<sup>7</sup> Statsministerens kontor. *Faktaark: statens utgifter og inntekter*. Hentet 16.05.2017 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/0e41c00a921245f282ba5781c1ad812f/faktaark\\_statens\\_inntekter\\_utgifter.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/0e41c00a921245f282ba5781c1ad812f/faktaark_statens_inntekter_utgifter.pdf)

### **2.2.1. Rådmannens juridiske rolle**

Rådmannen sin unike og innflytelsesrike posisjonen kommer godt til syne flere steder i kommuneloven (1993). For det første slår §22 fast at det til enhver tid skal være en rådmann på plass i kommunen. Kommunen kan med andre ord ikke organisere seg bort i fra rådmannsstillingen. Unntaket fra denne regelen skjer når kommunen benytter en parlamentarisk styringsmodell og rådmansstillingen faller bort (§19), en organisering det i dag er to norske kommuner som benytter seg av.

I loven slås det blant annet fast at rådmannen er den øverste lederen for den samlede kommunale administrasjonen og at rådmannen enten personlig eller gjennom en av sine underordnede, har talerett i alle kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget (§23). Som et eksempel på ansvaret norske rådmenn er §23 andre avsnitt spesielt illustrerende:

*”... Skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtaket blir iverksatt”*

Med andre ord gis rådmannen både ansvaret med å innhente informasjon samt iverksette tiltakene som de folkevalgte vedtar.

For å kunne gjennomføre disse oppgavene åpner kommuneloven (1993 §23) opp for at det folkevalgte organet kan gi rådmannen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker, eller saker uten prinsipiell betydning. Med andre ord er rådmannen og hans administrasjon i stand til å fatte vedtak uten å gå direkte via det folkevalgte organet.

Av kommuneloven (1993 §23) må det konkluderes med at den norske rådmann, som den ”daglige” leder av kommunen, og som bindeleddet med de folkevalgte og administrasjonen har stor innflytelse. Det er derfor ikke overraskende flere trekk ved ansettelsen av rådmann som er spesifisert i kommuneloven.

### **2.2.2 Juridiske krav ved ansettelse av rådmann**

For å undersøke bruken av rekrutteringsselskap ved ansettelse av rådmann er det helt nødvendig å undersøke de formelle kravene lovverket stiller til ansettelsesprosessen.



I den kommende redegjørelsen av disse kravene observeres det at bruk av rekrutteringsselskap kan anses som et til dels politisk valg, at det er strenge regler knyttet til ekstern publisering og at det er visse ulovfestede prinsipper som skal opprettholdes.

### **2.2.3 Kommunestyret som siste instans**

Et av de unike kravene ved rådmannsansettelse er at kommunestyret selv skal ansette rådmannen (§22). Med andre ord ansettes rådmannen etter innstilling og vedtak. Å involvere hele kommunestyret i den praktiske gjennomføringen fremstår som lite hensiktsmessig og det er dermed opp til kommunens delegasjonsreglement å definere prosessen frem til den endelige beslutningen fattes i det folkevalgte organet.

Et naturlig og mye brukt valg er å delegere prosessen til formannskapet, eller i noen tilfeller administrasjonsutvalget i kommunene (kommuneloven 1993 §25) og videre utarbeide et engere utvalg som oppfyller kravene til eget delegasjonsreglement og lovteksten.

Sammensetningen av dette engere utvalget, heretter kalt ansettelsesutvalget, vil i de fleste tilfeller ha stor betydning for denne oppgaven i og med at bruken av rekrutteringsselskap i mange tilfeller fattes her. (I noen tilfeller fattes beslutningen av kommunestyret før oppgaven blir delegert til et engere utvalg.) Siden kommuneloven kun spesifiserer noen trekk ved utvalget, som at det skal være minst tre personer (§10) og at en av dem skal være de ansattes representant, varierer både størrelse og innhold på ansettelsesutvalget etter hva som står i delegasjonsreglementet (§25).

## **2.3 Kvalifikasjonsprinsippet**

I den offentlige sektor er de formelle saksbehandlingsreglene, inkludert ansettelse av rådmann, hovedsakelig regulert av forvaltningsloven (1967), offentlighetsloven (1970) og de forvaltningsrettslige grunnprinsippene. Et av disse forvaltningsrettslige grunnprinsippene er saklighetsprinsippet som sier at den best kvalifiserte søkeren skal bli ansatt. Prinsippet er i daglig tale bedre kjent som kvalifikasjonsprinsippet og Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen) har omtalt det slik:

*” Grunnprinsippet ved tilsettinger i offentlig forvaltning gjelder det såkalte kvalifikasjonsprinsippet. Siktemålet i en tilsettingssak skal normalt være å finne frem til den som ved en helhetsvurdering må anses best kvalifisert for den aktuelle stillingen. Ved*

*vurderingen skal det tas utgangspunkt i de kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningsteksten, i tillegg til eventuelle lov- og avtalefestede krav. Forøvrig vil sentrale momenter være utdanning, praksis og personlig skikkethet. Kvalifikasjonsprinsippet gjelder som et ulovfestet prinsipp for tilsetting i det offentlige generelt, både statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning” (sivilombudsmannen 2005, s.23)*

Det understrekes at målet med en ansettelsesprosess i offentlig sektor skal være å finne den best kvalifiserte for den aktuelle stillingen. Videre gjør sivilombudsmannen flere betraktninger på hvordan målet skal tolkes. Hvem som er den best kvalifiserte avgjøres på bakgrunn av kvalifikasjonskravene som er fastsatt og en helhetsvurdering av kandidatene. Det spesifiseres videre at sentrale momenter i helhetsvurderingen vil bestå av utdanning, praksis og personlig skikkethet. Ut i fra prinsippet om at det først skal bestemmes hvilken av søkerne som *er* kvalifiserte for så bestemme hvem som er den *best* kvalifiserte, skal man først bedømme søkerens formelle kompetanse som består av utdanning og relevante erfaringer. (Sivilombudsmannen, 2005, s.23) Personlig skikkethet blir derfor først relevant i arbeidet med å finne ut hvem som er best egnet blant de kvalifiserte.

Selv om kvalifikasjonsprinsippet skal bidra til at den best kvalifiserte blir ansatt åpner det samtidig opp for stor skjønnsutøvelse rundt hva som menes med best kvalifisert (sivilombudsmannen, 2005, s.23) En de viktigste formene for bruk av skjønn skjer via kravspesifikasjonene til stillingen. Rådmannsstillingen er tidligere omtalt som svært variert når det kommer til arbeidsoppgaver og en rekke ulike kravspesifikasjoner kan utarbeides. Basert på disse kravspesifikasjonene blir det avgjort hvem som har den rette formelle kompetansen. Det andre området man spesielt kan utøve skjønn er knyttet til begrepet personlig skikkethet eller egenskaper. (Sivilombudsmannen, 2005, s.24) Hvordan man oppfatter en person sine egenskaper vil i stor grad være en subjektiv mening, men kan samtidig være avgjørende for helhetsvurderingen av personen.

## **2.4 Krav til ekstern utlysning**

Datainnsamlingen i denne oppgaven belager seg i stor grad på at kommunene lyser ut de ledige rådmannsstillingene. Det er derfor av stor interesse å undersøke de juridiske aspektene ved ekstern utlysning i offentlig sektor. Innenfor den statlige forvaltningen er det gjennom tjenestemannsloven (1983) et tydelig lovfestet krav om at alle ledige stillinger skal utlyses

eksternt (§2) Dette kravet er ikke overførbart til den kommunale forvaltning da tjenestemannsloven kun gjelder arbeidstakere i statenes tjeneste (§1). Per dags dato eksistere det derfor ingen lovfestede krav om at kommunale stillinger skal lyses ut eksternt. Det betyr derimot ikke at kommunene kan velge hvorvidt de ønsker annonsere eksternt.

Sivilombudsmannen er klar når han presiserer at kvalifikasjonsprinsippet tilsier at kommunale stillinger som hovedregel må utlyses offentlig. (sivilombudsmannen 2005, s.23) Dette standpunktet ble blant annet gjeldende da Tromsø kommunene ansatte rådmann uten ekstern utlysningen. Sivilombudsmannen uttalte da følgende” *Selv om det ikke finnes noe tilsvarende lovbestemmelse med hensyn til tilsetninger i kommunalforvaltning, må det i dag ansees som en klar ulovfestet hovedregel at også slike stillinger skal utlyses eksternt.*” Videre i uttalelsen presiseres det at stillingens posisjon som kommunens leder gjør det særs viktig å lyse ut stillingen. (Ibid)

## **2.5 Forholdet mellom kvalifikasjonsprinsippet, krav til eksterntutlysning og rekrutteringsselskap**

Til tross for at rekrutteringsselskapene ikke kan anses som forvaltningsorganer og dermed ikke er underlagt prinsippene i f.eks. kommuneloven eller tjenestemannsloven, er sivilombudsmannen tydelig på at de forvaltningsrettslige prinsippene må ivaretas ved ansettelse i offentlig sektor (sivilombudsmannen, 2005, s.24). Ved å benytte rekrutteringsselskap kan dermed kommunen ikke organisere seg bort i fra de legale prinsippene. Sivilombudsmannen (2005, s.24) presiserer at selv om kommunen benytter seg av rekrutteringsselskap, er det kommunen selv som er ansvarlig for at ansettelsesprosessen oppfyller de legale krav som stilles. Det forventes derfor at kommunene, selv om de tar i bruk rekrutteringsselskap, oppfyller de legale kravene om blant annet utlysning.

### 3. Tidligere studier og teori

Formålet med dette kapitlet er å presentere perspektiver og teorier som forklarer hva som ligger bak beslutningen om å benytte seg av rekrutteringsselskap ved utlysning av rådmannstilling, samt hva tidligere forskning innenfor emnet har avdekket. Kapitlet begynner med en gjennomgang av de tidligere studiene og deres funn, for så redegjøre for ulike teoretiske forståelser av hvordan beslutninger blir formet. Kapitlet avsluttes med hypoteseutforming, der perspektivene i symbiose med mer forklarende teorier og de tidligere studiene danner grunnlaget for de forventede funnene.

#### **3.1 Tidligere studier av konsulentbruk i offentlig sektor**

Til tross for at jeg har oppdaget lite forskning på denne oppgavens problemstilling, er det funnet flere tidligere studier som er av stor interesse. Disse studiene er blant annet viktige i utarbeidingen av hypotesene fordi de predikerer hva slags funn som forventes. Studiene som gjennomgås i denne oppgaven deler alle den egenskapen at de undersøker norske forhold. Dette fremstår som det korrekte valget på grunn av en uvisshet av hvor mye lærdom som kan hentes fra utenlandske studier. Det må også nevnes at noe av forskningen det blir vist til her begynner å bli noe aldrende noe som kan være en ulempe, men det kan i noen tilfeller gjøre oss i stand til å undersøke endringer som har skjedd over tid.

På flere måter er Kjell Arne Røvik sin bok fra 1991 ”*fra teori til teknikk*” studien med størst relevans sett opp mot min problemstilling. Røvik undersøker og forklarer offentlige organisasjoners bruk av det han kaller organisasjonsutviklings-firmaer (OU). Med OU-firmaer mener han private selskaper som bedriver ”... *forsøk på bevist, planmessig inngripen i formelle organisasjoner med sikte på å forandre og forbedre organisasjoners resultater...*” (Røvik 1991, s.20).

For å undersøke temaet samlet han inn data på konsulentbruk blant statlige, fylke og kommunale organisasjoner, og kategoriserte disse inn i ulike kategorier av tjenester som rekruttering, endring av struktur, endring av kultur og økonomistyringsrutiner (Røvik, 1991, s.77) På bakgrunn av disse dataene var han i stand til å avdekke flere relevante funn. Blant annet observerer han at kommunene i stor grad er positive til å bruke rekrutteringsselskap ved

ansettelse av rådmann og at trenden ser ut til å øke (Røvik, 1991, s.153) Han er også i stand til å avdekke visse geografiske og størrelsesmessige forskjeller på bruken av OU-firmaer.

En annen studie som har bidratt til økt forståelse av feltet og bidratt til å predikere hypotesene er Dale (1995) sin studie med navnet *intensive rekrutteringsmetoder i statlige virksomheter*. Som tittelen avslører fokuserer studien på rekrutteringsarbeidet, deriblant bruken av rekrutteringsselskap, i statlige virksomheter. Ved å behandle dataen med hensyn til institusjonstype, geografisk lokalisering og organisasjonell størrelse oppdages det flere interessante funn. Det konkluderes blant annet med at statlige virksomheter i Oslo og Akershus har større sjanse for å benytte rekrutteringsselskap og at større størrelse på organisasjonen fører til økt bruk.

Den siste studien som blir trukket frem i dette kapittelet er et FAFO-notat utarbeidet av Gunnes og Steen (2002) med tittelen *konsulenttjenester og eksterne tjenester i kommunal sektor*. Ved å sammenligne ti norske kommuner var målet å kunne trekke slutninger om hva som forklarte bruken av konsulentselskap og hvor stor bruken var blant kommunene. Det mest interessante funnet som ble gjort med tanke på denne masteroppgaven, var at politisk ideologi kunne ha en forklaringskraft. På grunn av det lave antallet av kommuner som ble registrert var det vanskelig å konkludere, men de borgerlige kommunene som var med i undersøkelsen brukte alle konsulent og eksterne tjenester i stor grad (Gunnnes og Steen, 2002, s.4). Det konkluderer også med at tilgjengelighet har en positiv effekt på bruken av private aktører. Blant kommunene med høy tetthet av private aktører ble disse aktørene i større grad benyttet (Ibid).

## 3.2 Teori

I denne oppgaven benyttes det som nevnt to forståelser av hvordan beslutninger skal tolkes, ofte beskrevet som perspektiver. Argumentet for å benytte seg av ulike perspektiver er blant annet hentet fra Christensen m.fl. (2009, s.23) som sier at bruken av forskjellige innfallsvinkler gir et mer komplekst og realistisk oversiktsbilde. En annen fordel ved å bruke flere perspektiver er den økte sannsynligheten for interessante svar og diskusjoner. Med andre ord, ett enkelt perspektiv vil ikke klare å fange opp alle forklaringene.

De to perspektivene som blir brukt er det instrumentelle og institusjonelle perspektivet. I tillegg til disse to, er det spesielt det kulturelle perspektivet som ofte omtales. Én av årsakene til at jeg har valgt å fokusere på de to førstnevnte, er fordi deler av det kulturelle perspektivet blir presentert i forbindelse med de to andre perspektivene. En annen årsak er den sterke tradisjonen innenfor organisasjonsforskningen til å ta utgangspunkt i mennesket som begrenset rasjonell. Den tredje forklaringen er at det institusjonelle perspektivet i mine øyne fremstår som svært spennende med tanke på problemstillingen. Blant annet argumenterer Røvik (1991, s.19) for at de mer institusjonelle forståelsene er nødvendig for å forstå bruken av konsultentselskap i offentlig sektor. Han sier selv:

*Det setter oss f.eks. i stand til å se at etater ikke bare har instrumentelle "behov" knyttet til utforming av mest mulig oppgaveorientert og effektive organisasjons- og ledelsesformer, men også mer skjulte institusjonelle "behov" (Røvik, 1991, s.18)*

### **3.3 Instrumentelle perspektivet**

I det instrumentelle perspektivet utgjør tanken om organisasjoner som instrumenter for å oppnå mål (Christensen m. fl., 2009, s.33). Tanken om at enhver beslutning er en mulighet til å gjøre organisasjonen mer effektiv i henhold til ressursbruk, har røtter langt tilbake i organisasjonsforskning og fikk blant annet stor oppmerksomhet i forbindelse med Taylorismen (Christensen m.fl., 2009, s.34). Tanken om at beslutninger aktivt kan brukes til å oppnå økt effektivitet er i det instrumentelle perspektivet knyttet til ideen om at beslutninger fattes på bakgrunn av en rasjonell prosess, ofte kjent som konsekvenslogikken (Meyer og Rowan, 1977).

#### **3.3.1 Konsekvenslogikk**

For å forstå hvordan rasjonelle beslutninger fattes vil jeg benytte meg av March (1991;1994) sin forståelse av konsekvenslogikk, samt Christensen m.fl. (2009). Sistnevntes bidrag er spesielt rettet mot offentlig sektor og er i så måte vel egnet til bruk i denne oppgaven.

De to grunnleggende forutsetningene i denne logikken er (1) at beslutninger fattes ut i fra hvilke forventinger som er knyttet til dem i fremtiden og (2) at prosessen er preferansebasert i den forstand at evalueringen av hvilken konsekvens som er foretrukket er bestemt av beslutningstakeren (March, 1994, s.2). En beslutningsprosess består i konsekvenslogikken av

fire steg; (1) Spørsmålet om alternativer, (2) spørsmålet om forventinger, (3) spørsmålet om referanser og (4) spørsmålet om beslutningsregel (March, 1991). Christensen m.fl., beskriver også konsekvenslogikken som en prosess bestående av fire elementer i fire steg, men innholdet i elementene er noe korrigert. Hva disse justeringene består av, presenteres nedenfor (Christensen m. fl., 2009, s.35).

Det første elementet i Christensen m. fl., (2009) sin beslutningsprosess presenteres som *mål* eller *problem* og handler spesielt om hva som trigger en beslutningsprosess. I March sin beskrivelse observeres det at modellen ikke omtaler hva som setter i gang en beslutningsprosess som et eget steg, men starter med å kartlegge mulige alternativer.

Det andre elementet i Christensen m. fl., (2009, s.35) er svært likt March sitt første steg og tar for seg alternativer. I denne fasen kartlegger beslutningstakerne hvilke løsninger som kan benyttes for løse problemet, eller oppnå målet som ble satt i den forrige fasen.

Når alternativene er kartlagt starter prosessen med å konsekvensutrede alternativene som ble kartlagt. I konsekvensutredelsen er det i følge Christensen m. fl., (2009) spesielt to trekk ved alternativet som blir kartlagt. Det første er hvilke konsekvenser som forventes av det valgte alternativet mens det andre tar for seg hvor stor sjanse de forventede konsekvensene har for å inntreffe.

Det endelige elementet i konsekvenslogikken beskrives som *beslutningsregelen*. Beslutningsaktøren må avgjøre hvordan et valg skal tas i forhold til hvor verdifulle konsekvensene for de ulike alternativene er (March, 1991; March 1994 ; Christensen m.fl., 2009).

Konsekvenslogikken baserer seg på ideen om at beslutningstakerne har evnen til å være perfekt rasjonelle aktører, en forutsetning de fleste oppfatter som urealistisk (March, 1991; March og Olsen, 1989; Scott, 2014) Ved at aktørene er i stand til å opptre fullstendig rasjonelt følger en rekke urealistiske konsekvenser. Beslutningsaktørene har klar forståelse av hva problemet eller målet er, de kjenner til alle alternativer og følgene, samt er i stand til å rangere dem (March, 1994, s.6).

### **3.3.2 Ideen om begrenset rasjonalitet**

Siden både forkjemperne og kritikerne av konsekvenslogikken er enig om at forutsetningen om perfekt rasjonalitet ikke er til stede i virkeligheten, ble begrepet begrenset rasjonalitet skapt (March og Olsen, 1979, s.82 ; March, 1994, s.8).

Ved å benytte seg av ideen om den begrensede rasjonelle aktøren, som presenterer menneskets egenskaper på en mer korrekt måte, kan de viktigste elementene i konsekvenslogikken fortsatt benyttes for å forstå hvordan beslutningsaktøren fatter valg (March, 1994, s.9). Basert på studier gjennomført i den ekte verden beskrives en virkelighet hvor aktøren kun har kjennskap til et fåtall av alternativene, og kun evner å utrede et lite utvalg av alternativene. Selv om aktøren kun undersøker et begrenset antall muligheter er det utenkelig at samtlige konsekvenser blir gjort rede for. Aktøren velger å undersøke hva konsekvensene av valget blir innenfor noen utvalgte områder, og overser andre områder. I modellen med begrenset rasjonalitet blir det gitt slipp på at aktørene har et sett med varige og presise preferanser. Studiene viser at preferansene til aktørene ikke nøyaktig vet hva de ønsker å oppnå og at de endrer seg over tid (Ibid).

Til tross for at aktøren fortsatt prøver å ta rasjonelle beslutninger viser avsnittet ovenfor at det vanskelig lar seg gjøre. Siden det å finne de rasjonelle valgene er problematisk velger heller aktøren å fokusere på de alternativene som gir et godt nok resultat. Med andre ord sier aktøren seg fornøyd med alternativet så lenge konsekvensene fremstår som tilfredsstillende. Beslutningsaktøren har dermed endret beslutningsregelen sin fra å handle om maksimering av konsekvensene til å fokusere på tilfredsstillende konsekvenser (Christensen m.fl., 2009, s.36).

### **3.3.3 Oppmerksomhet og søk blant begrenset rasjonelle aktører**

I teorien om den begrensede rasjonelle aktøren er beslutninger og oppmerksomhet nært knyttet til hverandre (March, 1991, s.98). I motsetning til den perfekte rasjonelle aktøren som allerede er i besittelse av all informasjon må den begrensede rasjonelle aktøren bruke av sin begrensede tid og oppmerksomhet til å samle inn informasjon. Som et resultat av at oppmerksomhet og tid er en begrenset ressurs må aktøren velge hvilke alternativer som skal oppdages, hvilke som skal konsekvensutredes og hva konsekvensutredelsen skal fokusere på (March, 1994). For det videre arbeidet i denne oppgaven er det derfor viktig å forstå hvordan aktørene prioriter sin oppmerksomhet. Når aktøren står ovenfor et problem vil han eller hun automatisk begynne søket i "kjente" omgivelser (March, 1991, s.98). March beskriver



omgivelsene som kjente ved at aktøren har personlig kjennskap til dem, eller at han eller hun har vært i kontakt med f.eks. via et mellomledd.

Ved å benytte seg av tidligere erfaringer får aktøren en fordel ved at konsekvensene fremstår som kjente. Med andre ord minker aktørens behov for å samle inn ny informasjon, noe som vil være ressursbesparende. Spørsmålet aktøren stiller seg på bakgrunn av det som allerede er kjent, handler om hvorvidt resultatet vil være tilfredsstillende. Mener aktøren at alternativet fremstår som en god nok løsning er beslutning neste steg. Blir derimot alternativet ikke funnet godt nok fortsetter letingen, men denne gangen litt lengere unna tidligere erfaringer (Ibid).

### **3.3.4 Beslutninger i koalisjoner og interessehevdning**

Som det ble beskrevet i forrige kapittel blir beslutningen av hvorvidt det skal brukes rekrutteringsselskap fattet av enten kommunestyret eller et engere utvalg gitt beslutningsmyndighet av kommunestyret. I tillegg til å være en politisk avgjørelse må beslutningen også sies å være en gruppeavgjørelse. Hittil i redegjørelsen av det instrumentelle perspektivet har fokuset vært på enkeltaktører, noe som kan knyttes til at konsekvenslogikken i stor grad fokuserer på individet (March, 1991, s.102). Hva slags konsekvenser endringen fra individ til gruppe får, bestemmes i stor grad av hva slags egenskaper man tilegner gruppen. Den enkleste løsningen vil være å se på gruppen som et stort individ der samtlige deltakere deler de samme målene og preferansene (March, 1994, s.104). Selv om slik situasjon vil kunne oppstå, er dette i langt større grad en teoretisk oppfatning enn en korrekt beskrivelse av virkeligheten. Tvert i mot vil en gruppeavgjørelse være kjennetegnet ved at individene i stor grad har forskjellige mål og kalkulere konsekvensene ulikt (Christensen m.fl., 2009, s.43).

Ved uenighet blant gruppens individer er det flere måter å arbeide seg frem til en beslutning og Christensen m.fl., (2009, s.44) beskriver tre mulige prosesser; Den første prosessen består av at en dominerende koalisjon vil kunne overse mindretallets vilje og tvinge i gjennom deres eget forslag. En slik beskrivelse passer godt overens med valg som fattes i politiske organer hvor beslutningene fattes av flertallet. Det andre alternativet er å arbeide seg frem til et kompromiss blant individene. I noen tilfeller vil det være mulig å forandre på løsningsforslaget slik at beslutningsgruppens medlemmer kan enes om en løsning, eventuelt at en stor nok gruppe kan enes. Tredje og siste løsning på uenighet blant gruppens individer er å dele løsningen i sekvensielle steg. Gruppen vil kanskje kunne enes om deler av løsningen,

men ikke hele. Et alternativ da er å gjennomføre de delene det er enighet om og utsette resten av problemet.

### **3.3.1 Alternativ forståelse av beslutninger blant begrensede rasjonelle aktører**

En kritikk rettet mot konsekvenslogikken er at både individer og grupper har en tendens til å velge alternativer som ikke oppfattes som nyttemaksimerende og dermed ikke rasjonelle (Jacobsen og Thorsvik, 2007, s.285). For å forklare dette benyttes ofte ideen om beslutninger som regelbaserte handlinger (Scott og Davis, 2007, s.56). Ofte omtales også ideen som logikken om det passende. Kjernen i forståelsen er at beslutninger blir sterkt preget av organisasjonens operasjonsrutiner, profesjons- og kulturelle normer samt de institusjonelle strukturene (March, 1991, s.105).

Beslutningsprosessen i logikken om det passende består av tre faser; den første handler om å definere sin egen posisjon, med andre ord hva slags situasjon befinner jeg meg i. Den andre defineringsfasen går ut på å definere hva slags person aktøren ønsker å være. I tredje og siste fase finner aktøren ut hva som vil være en passende beslutning av den definerte personen i den gitte situasjonen (March m.fl., 1993).

Hvorvidt logikken om passende faktisk kan betraktes som en rasjonell beslutningsmodell er til tider uklart. En teori som bygger på prinsippet om at beslutninger tas som følge av identitet, og den interne organisasjonsmessige kontekst fremfor konsekvenser vil for mange ikke kunne tas i bruk innenfor det instrumentelle perspektivet. Jacobsen og Thorsvik (2007, s.285) er derimot tydelig på at ideen om det passende i stor grad bygger på rasjonelle trekk, men som det snart blir vist har teorien også klare likhetstrekk med det nyinstitusjonelle perspektivet.

## **3.4 Institusjonelle perspektivet.**

Det andre perspektivet som benyttes for å forklare hva som driver beslutninger, er det nyinstitusjonelle perspektivet. I motsetning til det instrumentelle perspektivet hvor organisasjoner blir sett på som verktøy og beslutninger tas som følge av forventede konsekvenser, er beslutninger nå muligheter til å legitimere organisasjonen blant omgivelsene (DiMaggio og Powell, 1983; Levitt og March, 1988; Meyer og Rowan, 1977).

### 3.4.1 Tre institusjonelle pilarer

Scott (2014, s.60) oppsummerer med at det fins tre pilarer til institusjonalisme; Regulerende, normativ og kognitiv-kulturell. Det regulerende aspektet handler i stor grad om de formelle reglene en organisasjon operer etter. Disse reglene blir lagd av aktører med muligheten til å sanksjonere ved brudd. Eksempler på dette er nasjonale lovgivere og bedriftsledere. Det andre aspektet ved institusjonalisme beskriver Scott (2014, s.61-65) som det normative, og handler i stor grad om logikken om det passende. Jeg har tidligere i oppgaven valg å presentere logikken om det passende under det instrumentelle perspektivet, men som presisert da eksistere det uenighet om dette blant forskere. I dette tilfellet er det tydelig at Jacobsen og Thorsvik (2007, s. 285) har en alternativ forståelse enn Scott (2014, s.65) Den tredje pilaren Scott (2014, s.67) presenterer og som benyttes mye i denne studien, er den kulturelle-kognitive pilaren. Scott beskriver sammenhengen mellom ny-institusjonalister og den kulturelle kognitive pilaren som:

### 3.4.2 Legitimitet

*"Attention to the cultural-cognitive dimension of institutions is the major distinguishing feature of neoinstitutionalism within sociology and organizational studies."* (Scott, 20014, s.67)

En av hjørnesteinene i det nyinstitusjonelle perspektivet er nødvendigheten av legitimitet blant organisasjons omgivelser for å overleve. Scott m.fl. beskriver dette som:

*"Organizations require more than material resources and technical information if they are to survive and thrive in their social environments. They also need social acceptability and credibility"*(Scott m. fl., 2000, s.237)

Ved en senere anledning oppsummerer Scott sitt tidligere sitat med *"In short, they require legitimacy"* (Scott, 2014, s.71) For å forstå hva som menes med begrepet legitimitet i en institusjonelle kontekst kan Suchman sin definisjon benyttes:

*"is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norm, values, beliefs, and definitions."* (Suchman, 1995, s.574)

Oppsummert er legitimitet blant omgivelsene nødvendig for at organisasjonen skal overleve og den kan kun tilegnes ved å ta beslutninger i tråd med samfunnets sosiale normer og overbevisninger.

### **3.4.3. Etableringen, spredning og implementering av normer**

For å forstå hvordan institusjonaliserte regler, bedre kjent som normer, påvirker organisasjonene er det kritisk å forstå hva en norm er. Meyer og Rowan (1977) benytter seg av Berger og Luckmanns (1991) når de definerer begrepet:

*”Institutionalized rules are classifications built into society as reciprocated typifications or interpretations” (Berger og Luckmann, 1991, s.54)*

Ut i fra definisjonen ovenfor gis normer navnet institusjonaliserte regler. Det er i denne sammenhengen viktig å forstå at de med ordet regler ikke kun tenker på formelle regler, men også mer uformelle regler skapt av samfunnets forventninger.

For å studere hvordan en organisasjonside kan gå fra å være en idé noen få deler, til en sosialt akseptert norm er det givende å dele prosessen i tre faser; Etablering, spredning og adoptering (Christensen m.fl., 2009, s. 82). Presentasjonen av hvordan en norm skapes presenteres derfor i disse tre fasene.

Å kunne fastslå hvor og når en trend eller norm oppstod er en vanskelig oppgave da organisasjonstrender ofte baserer seg på ideer som er både tidløse og generelle (Christensen m. fl., 2009: 82). Til tross for dette, inneholder en vellykket norm etablering to elementer; for det første fremstår normen som mer rasjonelt enn alternativet som allerede benyttes og for det andre må normen fremstå tidsriktig (Abrahamson, 1996; Christensen m. fl., 2009). Samtidig er det observert at visse aktørgrupper spiller en avgjørende rolle i hvorvidt normen blir etablert. Disse aktørene kjennetegnes ved at de ofte har en rolle som ”autorisatorer” av organisasjonsideen, de har med andre ord en bakgrunn som gir dem legitimitet til å avgjøre hvorvidt organisasjonsideen fremstår som tidsriktig og rasjonell (Christensen m. fl., 2009, s.83). Det er påvist spesielt fem aktørgrupper som bruker denne legitimiteten i offentlig sektor; Handelshøyskoler, konsulenter, instanser med instrueringsmyndighet (F.eks. OECD,

EU, FN, kommunal- og fornyingsdepartementet, og KS), medier innenfor organisasjonsfeltet og multinasjonaleselskap (Abrahamson, 1996; Christensen m. fl., 2009, s.83).

At en organisasjonside oppfattes som både rasjonell og tidsriktig er kun det første steget på veien til å kunne bli kalt en norm (Meyer og Rowan, 1977). I tillegg til de nevnte kravene må ideen oppnå en generell aksept blant omgivelsen om at den nye løsningen er mer hensiktsmessig enn den eksisterende (Meyer og Rowan 1977; Christensen m. fl., 2009, s.86). For å oppnå denne generelle aksepten er det spesielt to forutsetninger ved ideen som er viktig; Den må for det første ha en generell utforming. Ideen må ha en form som gjør den aktuell å ta i bruk på tvers av sektorer, størrelser og mål. Det eneste trekket organisasjonen trenger å ha felles er at de identifiserer seg som en ”formell organisasjon” (Lægreid m. fl., 2007, s.392). Den andre forutsetningen er knyttet til etterspørselen av ideen blant organisasjonene. Selv om ideen har en utforming som kan tas i bruk innad i organisasjonen er ikke dette synonymt med at ideen vil benyttes. Ideen må skape entusiasme blant beslutningstakerne og samtidig være en relevant løsning på et lokalt problem. (Christensen m. fl., 2009, s. 87)

For å forstå hvorfor organisasjoner velger å adoptere de samme institusjonaliserte normene er DiMaggio og Powell (1983) sin forståelse av forskjellige isomorfier velegnet. Den klassiske teksten argumenterer for at organisasjoner i stor grad ender opp med å være svært like hverandre og gir tre forklaringer på denne fenomenet.

Den første forklaringen til DiMaggio og Powell (1983) heter *tvangsmessig isomorfi* og beskriver hvordan reguleringer eller lovverk kan påvirke organisasjoner til å etterligne hverandre. Christensen m.fl. (2009, s.91) benytter seg av implementeringen av resultat og målstyring i staten på starten av 1990 tallet som eksempel på hvordan en institusjon kan regulere strukturelle endringer i organisasjonen. DiMaggio og Powell sin andre forklaring på etterligning, gir Christensen m.fl. (2009, s.91) navnet normativ basert isomorfi. Essensen i denne forklaringen er at aktøren i stor grad handler ut i fra hva som er passende i forhold til sin egen profesjons normer.

Den siste forklaringen på hvorfor organisasjoner ender opp like er gitt navnet *mimetisk isomorfi*. I denne formen av isomorfi benyttes usikkerhet blant beslutningstagerne som forklaringen på likhet blant organisasjonene. Når det usikkerhet knyttet til hvilken beslutning som er mest hensiktsmessig velger aktøren å herme etter andre organisasjoner som har løst en

lignende utfordring på en tilfredsstillende måte. DiMaggio og Powell (1983) konkluderer med at jo større usikkerhet det er knyttet til valget, desto større er sjansen for å etterligne suksesshistorier fra omgivelsene.

Christensen m.fl. (2009, s.92) beskriver tre ulike former for implementering av normene i organisasjonen. Den første formen for implementering kalles *rask tilkobling*, og beskrives som en prosess der den vedtatte organisasjonsbeslutningen raskt og forholdsvis enkelt blir implementert på en vellykket måte. Den andre formen er gitt navnet *frastøting* og betrakter organisasjoner som mye vanskeligere å endre. Når det kommer nye organisasjonsideer blir disse ofte tolket til å være i konflikt med den allerede eksisterende kulturen. Som et resultat vegrer organisasjonen seg for å implementere endringen.

Den tredje formen for implantering og også den foretrukne forståelsen til ny-institusjonalistene, kalles frikobling eller dekoplingsteorien (Røvik, 2007, s. 26; Christensen m.fl., 2009, s.92) Som et resultat av at organisasjonen ønsker å beholde strukturer og organisasjonsideer som har vist seg å være effektive, men samtidig er utsatt for omgivelsenes press om å implementere normene, velger organisasjonen å holde de nye ideene frikoblet fra den faktiske driften (Meyer og Rowan, 1977). Med andre ord får de nye ideene i liten grad styrende virkning på aktivitetene og spesielt på organisasjonens sentrale aktiviteter (Christensen m.fl., 2009, s. 92). Røvik beskriver fenomenet passende som: *De er symboler for å tilfredsstille omgivelsene, men uegnet som verktøy for å styre interne aktiviteter.* (Røvik, 2007, s.26)

### **3.4.4 Organisasjonsfelt**

For å forstå organisasjonens utvikling og motivasjon for endring er man i følge Scott helt avhengig av å fokusere på organisasjonsfeltet. (2014, s.219) Argumentet bak denne påstanden er at organisasjoner innenfor samme felt i langt større grad er utsatt for det å akseptere de samme sosiale normene. En vanlig definisjon av organisasjonsfelt ble presentert av DiMaggio og Powell i 1983:

*“those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services and products”.* (Dimaggio og Powell, 1983, s.148)

Grunnideen i definisjonen ovenfor er at et organisasjonsfelt ikke begrenser seg til konkurrerende eller lignende organisasjoner, men at de blir institusjonelt definert. Med andre ord utvikler organisasjonene og samfunnet en idé om hvordan organisasjonsfeltet ser ut (DiMaggio og Powell, 1983; Scott, 2014).

### 3.4.5 Variasjon i det institusjonelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet var variasjon blant organisasjonen lett å forklare; Siden aktørene kun var begrenset rasjonelle, hadde de ulike oppfatninger av hva som var rasjonelt. Som et resultat endte organisasjonene opp med å benytte seg av ulike alternativer. I det institusjonelle perspektivet som i stor grad legger vekt på ønsket legitimitet og etterligning, er variasjon mer komplisert.

I sin forklaring av hvorfor organisasjoner ikke ender opp med å følge de samme rasjonaliserte normene konkluderer Scott (2014) med at det er en rekke forklaringsfaktorer innenfor institusjonalismen som forklarer ulikhet. Blant forklaringsfaktorene som nevnes er ulik forståelse, ulik eksponering og intenderte modifikasjoner av normen (Scott, 2014, s.217).

En alternativ forståelse av hvorfor noen organisasjoner ikke følger organisasjonsfeltets normer er Røvik sin “Virusteori” (2007, s.338). Teorien er en alternativ forklaring av organisasjonsideers spredning og variasjon, og vil være et interessant bidrag i den kommende drøftingen. Røvik beskriver spredningen som ” *organisassjonsideer spres på smitteliknende måter når de ”reiser” mellom personer og organisasjoner, innenfor og mellom felt og sektorer, og på tvers av landegrenser.* ”(Røvik, 2007, s. 343). I likhet med virus er det noen organisasjoner som viser seg immune mot visse organisasjonsideer, og Røvik peker på flere mulige forklaringer.

Han stiller blant spørsmålet om noen organisasjoner er skapt med “medfødt” immunitet mot visse organisasjonsideer, og viser til at ulike typer av organisasjoner i ulik grad kan være robuste ovenfor smitte. Spesielt nevner han skillet mellom forvaltning, forretning og forening som en mulig forklaring på organisasjoners ulike immunitet. En slik gruppering av organisasjoner har de senere år mistet mye av sin relevans da ulike organisasjoner i større

grad har omfavnet at alle er formelle organisasjoner og i større grad deler de samme forutsetningene (Røvik, 2007, s.347).

### **3.5 Teoretiske forståelser knyttet til forklaringsvariablene**

I den kommende gjennomgangen av de forventede forklaringsvariablene vil det i stor grad bli dratt nytte av de forklarte perspektivene, samtidig som det blir presentert ny relevant teori. Ved å benytte seg av to vidt forskjellige perspektiver er det interessant hvorvidt perspektivene ses på som konkurrerende eller supplerende. (Meyer og Rowan, 1977) Min oppfatning er at perspektivene i stor grad må tolkes supplerende noe som kommer til syne ved flere anledninger.

De teoretiske forklaringsvariablene som blir presentert plasseres i fire kategorier.

1. Økonomiske variabler: Økonomisk handlingsrom, økonomiske prioriteringer,
2. Administrative variabler: Administrasjons struktur, administrasjons størrelse
3. Politiske variabler: Andel borgerlige representanter
4. Omgivelser: Sentralitet, geografisk region

#### **3.5.1 Økonomisk handlingsrom**

En mulig forklaringsvariabel som svært interessant er hvorvidt kommunens økonomiske situasjon påvirker beslutningen om å gjennomføre rekrutteringsprosessen internt eller benytte seg av et rekrutteringsselskap.

Et av problemene ved å benytte seg av ideen om begrensede rasjonelle aktører i en undersøkelse av beslutningsprosesser, er at man sjeldent kan konkludere med at én løsning alltid er mer rasjonell enn alternativene. Som forklart tidligere har beslutningsaktørene blant annet ulik informasjon og ulike konsekvensanalyser. Noe som resulterer i at forskjellige beslutninger fremstår rasjonelle. Likevel har tidligere forskning predikert en sammenheng mellom lite økonomisk handlingsrom og prioritering av de mest nødvendige funksjonene. (Johnsen m.fl., 2004)



Det er nærliggende å tro at dette også er gjeldende ved ansettelse av rådmann. Hvis kommunen har lite økonomisk handlingsrom vil det fremstå som rasjonelt å prioritere de kritiske utgiftspostene først.

Denne påstanden er avhengig av to forutsetninger, (1) kommunene må se på bruken av rekrutteringsselskap som en ikke kritisk funksjon og (2) bruken av rekrutteringsselskap må fremstå som mer kostnadskrevende enn alternativet.

Studier viser kommunestyret i stor grad nevner ulike former for tjenesteproduksjon som kommunens viktigste oppgave (Johnsen m.fl., 2004). Ivaretagelse av disse fremstår som mer kritisk enn andre utgiftsposter, som f.eks. bruk av rekrutteringsselskap. Når det gjelder forutsetning nummer to er dette i stor grad et spørsmål om hva bruken av interne ansatte vil koste kontra kostnadene ved å benytte rekrutteringsselskap. Hvorvidt det fins et fasitsvar på dette er vanskelig å konkludere med, men Coase (1937, s.403) peker på at organisasjoner ofte velger å beholde arbeidsoppgavene internt fordi de oppfatter transaksjonskostnadene som større enn inntjeningen ved å benytte markedet.

Coase omtaler dilemmaet slik:

*“At the margin, the costs of organising within the firm will be equal either to the costs of organising in another firm or to the costs involved in leaving the transaction to be ” organised” by the price mechanism. “ (Coase, 1937, s.404)*

Å benytte seg av rekrutteringsselskap står med andre ord frem som et mer kostnadskrevende alternativ for de fleste aktører.

En alternativ forståelse av hvordan sammenhengen mellom økonomisk handlingsrom og prioriteringer påvirker valget av rekrutteringsprosess, er å benytte seg av ideen om det passende. Med stor sannsynlighet vil det i en kommune oppleves som lite passende å benytte seg av hva som kan oppleves som dyre rekrutteringsselskap ved ansettelse av rådmann, når det økonomiske handlingsrommet er lite.

Så langt har de teoretiske rammeverkene knyttet til økonomisk situasjon pekt på at kommuner med svakere økonomi i mindre grad vil benytte seg av rekrutteringsselskap. En alternativ

forståelse av fenomenet skapes av det Røvik kaller for *krisehypotesen* (1991, s.140). Her knytter peker Røvik på at bruken av konsulentselskaper kan tenkes å øke når organisasjonen er inne i en krise eller krevende periode. Ut i fra denne hypotesen kan det tenkes at bruken av rekrutteringsselskap øker når den økonomiske situasjonen er krevende. Med andre ord, en kommune med god økonomisk styring ser på bruken av rekrutteringsselskap som overflødig.

Ut i fra disse antagelsene skapes det to hypoteser; en som forventer at en svak økonomisk situasjon fører til lavere bruk av rekrutteringsselskap og en alternativ hypotese som forventer at bruken av rekrutteringsselskap øker ved svak økonomisk styring

*H1: Lite økonomisk handlingsrom fører til redusert bruk av rekrutteringsselskap.*

*H1 alternativ : Lite økonomisk handlingsrom fører til økt bruk av rekrutteringsselskap.*

### **3.5.2 Økonomiske prioriteringer**

Variabelen økonomiske prioriteringer ønsker å undersøke hvorvidt en administrasjon med mye ressurser i forhold til kommunens størrelse har en påvirkning på bruk av rekrutteringsselskap. Variabelen skiller seg fra de forrige forklaringsvariablene ved å fokusere på den relative ressursituasjonen i kommuneadministrasjonen fremfor det økonomiske handlingsrommet.

Når administrasjonen prioriteres i kommunebudsjettet vil det følge forventninger om at den relative handlingskapasiteten til administrasjonen vokser. En følge av dette er at kommunepolitikerne kan forvente at kommuneadministrasjonen skal ha stor nok relativ handlingskapasitet til å gjennomføre ansettelsesprosessen av rådmann internt (Dale, 1995, s.29).

Ut i fra det instrumentelle perspektivet er rimelig å anta at beslutningsaktørene i større grad ser på det som et rasjonelt å benytte seg av interne krefter når det fremstår som at administrasjonen har mulighet til å gjennomføre prosessen. Hypotese tre defineres derfor som:

*H2: Økt prioritering av administrasjonen i kommunebudsjettet fører til mindre sannsynlighet for bruk av rekrutteringsselskap.*

### 3.5.3 Størrelsen på administrasjonen

Å undersøke hvorvidt organisasjonens størrelse påvirker og former beslutninger er en spennende idé som er mye brukt i organisasjonsforskning. Blant annet åpner Scott (2007) opp for at størrelse kan forme og bestemme strukturelle beslutninger som organisasjonsideer.

Bruken av rekrutteringsselskap vil i ut i fra det instrumentelle perspektivet forventes å være størst i store organisasjoner, fordi størrelse, høy hierarkisk struktur og smalt kontrollspenn i forhold til antall nivåer i større grad medfører koordineringsproblemer sammenlignet med små institusjoner. (Dale, 1995, s.29) Som et resultat av at den økte organisasjonsstørrelsen fører til en mer krevende ansettelsesprosess velger beslutningstagerne i større grad å benytte seg av ekstern hjelp fra et rekrutteringsselskap (Mintzberg, 1979). Denne oppfatningen stemmer godt overens med hvordan en begrenset rasjonell aktør kan forventes å handle; Aktøren har inntrykk av at prosessen blir for komplisert til å finne et "godt nok" alternativ, og velger istedenfor å engasjere et rekrutteringsselskap til å gjennomføre prosessen.

Ut i fra det institusjonelle perspektivet er det også en forventning om at større kommuner i høyere grad benytter seg av rekrutteringsselskap. Som følge av at større kommuner mest sannsynlig vil ha en større kontaktflate ut mot omgivelsene, vil de være utsatt for en sterkere institusjonaliseringsprosess (Dale, 1995, s.30).

En alternativ forståelse, som predikerer en motsatt effekt, blir presentert av Røvik (1991, s.141). Han konkluderer med at organisasjoner som har et kompetanseproblem i større grad ser seg nødt til å benytte rekrutteringsselskap. Han presiserer det viktige skillet mellom økonomiske ressurser og organisasjonens kompetanse. Spørsmålet er hvordan dette har en sammenheng med størrelse. Det kan utvilsomt være høy kompetanse i mindre avanserte organisasjoner innenfor rekruttering, men som Røvik hevder er det naturlig å tro at kompetanse til å gjennomføre vanskelige rekrutteringsprosesser er høyere i store organisasjoner.

Siden begge teoriene oppfattes som plausible forklaringer velges det å skape to hypoteser, en som predikerer at større kommuner i høyere grad benytter seg av rekrutteringsselskap og en alternativ hypotese:

*H3: Større kommuneadministrasjoner har større sannsynlighet for å benytte seg av rekrutteringsselskap.*

*H3 alternativ: Mindre kommuneadministrasjoner har større sannsynlighet for å benytte seg av rekrutteringsselskap.*

### **3.5.4 Organisasjonsmodell**

Ved innføring av kommuneloven i 1993 ble det åpnet opp for at kommunene i større grad fikk velge hvordan administrasjonsstrukturen skulle være (Hovik m. fl., 2008, s.17). Som et resultat av denne endringen ble det i årene etter observert et økende antall ulike administrative strukturer blant kommunene (Blåka, 2011).

På tidlig 90-tallet var norsk forvaltning sterkt preget av ideene fra New Public Management og kommunesektoren var ikke et unntak. Formålet med omstruktureringen var; nedbygging av byråkratiet, økt tjenesteyting og reduserte kostnader. For å oppnå dette var de nye strukturene preget av; flat struktur, desentralisering og oppsplitting i mindre resultatenheter. (Torsteinsen, 2006). De nye strukturene, heretter kalt de markedslignende strukturene, har trekk som peker mot økt bruk av rekrutteringsselskap.

Gjennom et instrumentelt perspektiv er det dermed plausibelt å forvente at kommunene med markedslignende strukturer i større grad ser seg tjent med å benytte seg av rekrutteringsselskap i en krevende ansettelsesprosess. (Røvik, 1991, s.141) Med andre ord, det fremstår mer rasjonelt å benytte seg av rekrutteringsselskap når kommunen har en markedslignendestruktur.

Den fjerde hypotesen er:

*H4: Kommuner med markedslignende administrative har større sannsynlighet for å benytte rekrutteringsselskap enn kommuner med annen struktur*

### **3.5.5 Politiske ideologi**

Som gjennomgått tidligere blir beslutningen om å ta i bruk rekrutteringsselskap i stor grad fattet av kommunens politikere. Det er dermed mulig at beslutningen kan påvirkes av det politiske landskapet i kommunen som følge av de ulike partienes ideologi og preferanser.

Bruken av rekrutteringsselskap eller eksterne organisasjoner i forvaltningen generelt, er tett knyttet til de ulike NPM-reformene, og tanken om at offentlige organisasjoner i stor grad burde implementere løsninger hentet fra privat sektor. Siden disse reformideene ofte er satt i sammenheng med ideologi, vil det være interessant å undersøke om bruken av rekrutteringsselskap er drevet av politisk ideologi.

Innenfor den politiske sfære er det Høyre og Fremskrittspartiet som skiller seg ut ved å være positive til liberale ideer og reformer. (Rasch, 2003) Jacobsen fant at disse holdningene også er overførbare til kommunepolitikerne og konkluderer med at: *“Medlemmer av SV og AP er klart mest skeptiske til denne typen reformer, mens medlemmer av FRP og Høyre er svært positive.”* (Jacobsen, 2006, s.38) Sagt med andre ord har det oppstått en skillelinje i det politiske landskapet. Partiene normalt som normalt plasseres på høyresiden på venstre-høyre aksene er mer positive til markedsliknende reformer. Johansen m.fl. (2004) konkluderer også med at kommunepolitikerne på høyresiden av aksene i større grad benytter seg av private tjenesteaktører.

Gunnes og Steen (2002) konkluderte med at de ikke kunne konkludere med at det var en sammenheng mellom politikk og bruken av konsulentselskap. På grunn av et lavt antall enheter i undersøkelsen var det vanskelig å treffe en slutning, men de observerte samtidig at kommuner styrt av Høyre alltid hadde et høyt forbruk av konsulentselskaper (Gunnes og Steen, 2002, s.4)

I utformingen av den femte hypotesen er det på grunnlag av de gjennomgåtte studiene og teoriene naturlig å ta i bruk teorien om det passende. Som forklart tidligere, er identitet svært styrende for hvilken beslutning som blir fattet. Basert på den teoretiske gjennomgangen ovenfor er det naturlig å anta at de borgerlige partiene i større grad føler at bruken av rekrutteringsselskap stemmer overens med deres egen identitet.

Den femte hypotesen er dermed:

*H5: Kommuner styrt av borgerlige partier vil ha større sannsynlighet for å benytte seg av rekrutteringsselskap.*

### 3.5.6 Sentralitet

For å undersøke hvordan kommunens sentralitet påvirker sannsynligheten for bruken av rekrutteringsselskap er det nødvendig å diskutere sammenhengen mellom størrelse på kommuneadministrasjonen og sentralitet.

De mest sentrale kommunene vil i mange tilfeller være de store bykommunene, noe som gir en sterk korrelasjon mellom størrelse og sentralitet. Ved å benytte statistisk sentralbyrå sin definisjon tydeliggjøres derimot skillet:

*“geografiske beliggenhet sett i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner).”<sup>8</sup>*

Distinksjonen ligger i at sentralitet ikke knyttes til størrelse, men til nærheten av sentrale funksjoner. Resultatet er at små kommuner som ligger i nærheten av disse sentrale funksjonene også betegnes som sentrale.

I arbeidet med å forstå hvordan sentralitet kan påvirke sannsynligheten for å benytte seg av rekrutteringsselskap, er det institusjonelle perspektivet svært interessant. Som forklart tidligere er det normene i omgivelsene som i det institusjonelle perspektivet har en sentral rolle. Nedenfor blir det derfor diskutert hvordan sentralitet og normer kan ha en sammenheng.

For å forstå spredningen av organisasjonsideer med hensyn til sentralitet gir diffusjonsteorien et interessant perspektiv (Rogers, 2003). Solerød (1982) bygger videre på flere av Rogers tanker og omtaler spredningsforløpet til organisasjonsideer som:

*“Visse koplinger mellom tid og akseptering av innovasjoner er velkjente: Det finnes atskillig empiri som gir grunnlag for påstanden om at store steder aksepterer visse typer av innovasjoner, både kommersielle, sosiale og tekniske, før små steder. Slik er det bare. Det er enkelt å peke på en rekke årsaker til at det er blitt slik. Tilsvarende kan man vise at sentrale strøk er tidligere ute enn mer perifere (dette utsagnet overlapper langt på vei størrelsesutsagnet). I det minste i vår del av verden er det nokså klart at sannsynligheten for*

---

<sup>8</sup> Statistisk sentralbyrå. *Sentralitet*. Hentet 30/04-17. Fra <http://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/wardok/927/nb>

*at en innovasjon skal bli akseptert på et gitt tidspunkt, er en funksjon av steders størrelse og beliggenhet.” ( Solerød, 1982, s.122)*

Et av argumentene Solerød gir er: *“isolerte, fjerne grender mottar mindre informasjon”* (Solerød, 1982, s. 123). Validiteten til denne påstanden er i dagens samfunn med internett som den vanligste informasjonskilde noe uviss. En alternativ forklaring blir istedenfor presentert av Hägerstrand (1966) som mener spredningen først skjer i nærheten av der innovasjon oppstår. Teorien som går under navnet *“the neighborhood effect”* hevder at spredningen skjer fra innovatørene til de geografiske nærliggende organisasjonene. (Hägerstrand, 1966, s.28)

Fischer finner i studien sin en sammenheng mellom innovasjon og sentralitet og argumenterer for at innovasjon i stor grad finner sted i urbane fremfor rurale områder. Han peker på at urbane strøk innehar en rekke forutsetninger for innovasjon som de mindre sentrale strøkene mangler. Blant annet vil kontakten av mellom mennesker øke med graden av sentralitet, og sjansen for at det eksisterer organisasjoner som er mottagelige for de nye ideene fører til økt sannsynlighet for innovasjon. (Fischer, 1978, s.151)

At organisasjonsideer og trender oppstår i mer sentrale strøk kan til en viss grad støttes av moteteorien som ble nevnt tidligere. I moteteorien var en av de sentrale idéene at noen aktører fungerte som spredningsaktører og spesielt ble handelshøyskoler, de store konsulentselskapene, relevante medier og guruer nevnt. De to førstnevnte aktørene vil med stor sannsynlighet ha en større sannsynlighet for å befinne seg i mer sentrale strøk. Senere i oppgaven observeres det blant annet at de store rekrutteringsselskapene i stor grad plasserer seg i sentrale strøk.

Som en følge av disse teoriene og Gunnes og Steen (2002) sine observasjoner, antas det i hypotese seks at de sentrale kommune har en større sannsynlighet for å benytte seg av rekrutteringsselskap ved ansettelse av rådmann.

*H6: Sentrale kommuner har større sannsynlighet for å ta i bruk rekrutteringsselskap.*

### 3.5.7 Geografisk region

I sin undersøkelse av rekrutteringsprosesser fant Dale (1995, s.42) at det eksisterte regionale forskjeller på hvor ofte statlige foretak tok i bruk rekrutteringsselskap ved ansettelse av toppledere. I sin teoretiske forklaring peker han på at konsentrasjonen av rekrutteringsselskap er høyere i Oslo og Akershus-regionen enn andre steder i landet. Lignende funn ble gjort av Røvik (199, s.112). Organisasjonsutviklingsfirmaer i spesielt Oslo og Akershus-region, og til viss grad Hordaland hadde en høyere andel offentlige oppdrag enn resten av landet. En av forklaringene Røvik gir på dette fenomenet er at de offentlige organisasjonene ofte velger veletablerte og store konsulentfirmaene med spesialisering innenfor offentlig sektor, og at disse firmaene ofte var plassert i de nevnte regionene.

Hvorvidt denne observasjonen er gyldig i dag er høyst diskutabel, i vedlegg 4 fastslås det at de store rekrutteringsselskapene innenfor rådmannsansettelser langt på vei har kontorer i de fleste regioner og store byer. Forventningen om bruken av rekrutteringsselskap skal være høyere i kommuner på det sentrale Østlandet er dermed ikke like sterk. Til tross for dette vil det være av interesse å undersøke hvorvidt de fortsatt registreres større bruk av rekrutteringsselskap i denne regionen.

Regionen som er unntatt denne endringen er Nord-Norge. I den nordligste regionen observeres det at ingen av de mest brukte rekrutteringsselskapene er fysisk etablert. Basert på teorien Røvik (1992, s.112) presenterte, forventes det dermed at den geografisk plassering har en påvirkning på bruken av rekrutteringsselskap. En videre forklaring på dette kan gis ved Cyert og March og deres forståelse av hvordan organisasjoner søker etter løsninger (1963, s.120). Det hevdes at organisasjoner i stor grad søker etter løsninger som er i nærheten. Til tross for at Cyert og March sannsynligvis ikke mener fysisk nærhet direkte, vil det være naturlig å tro at kommunene i større grad har oversikt over løsninger som ligger innenfor deres geografiske nettverk (1963, s.122).

En mer institusjonell forståelse av hvordan tilbudsaktørene kan påvirke bruken av rekrutteringsselskap blir presentert av både Abrahamson (1996) og Røvik (1991). Begge forskerne peker på at spesielt de store rekrutteringsselskapene har muligheten til å påvirke normene knyttet til feltet de er ”eksperter” innenfor. For at rekrutteringsselskapene skal ha denne normsettende muligheten er det i følge Abrahamson (1996) viktig at konsulentselskapet



fremstår som en del av sine omgivelser. Det er dermed plausibelt å tro at selskaper med fysiske tilstedeværelse har større mulighet til å endre normen.

Basert på denne forventningen er den syvende hypotesen:

*H7: kommunens sannsynlighet for å ta i bruk rekrutteringsselskap påvirkes av geografisk beliggenhet.*

### 3.6 Oversikt over hypotesene

Tabell 2: Oversikt over hypotesene

*H1: Lite økonomisk handlingsrom fører til redusert bruk av rekrutteringsselskap.*

*H1 alternativ: Lite økonomisk handlingsrom fører til mindre sannsynlighet for bruk av rekrutteringsselskap*

*H2: Økt prioritering av administrasjonen i kommunebudsjettet fører til mindre sannsynlighet for bruk av rekrutteringsselskap.*

*H3: Større kommuneadministrasjoner har større sannsynlighet for å benytte rekrutteringsselskap.*

*H3 alternativ: Mindre kommuneadministrasjoner har større sannsynlighet for å benytte seg av rekrutteringsselskap*

*H4: Kommuner med markedsliknende administrative har større sannsynlighet for å benytte rekrutteringsselskap enn kommuner med annen struktur.*

*H5: Kommuner styrt av borgerlige partier vil ha større sannsynlighet for å benytte seg av rekrutteringsselskap.*

*H6: Sentrale kommuner har større sannsynlighet for å ta i bruk rekrutteringsselskap.*

*H7: kommunens sannsynlighet for å ta i bruk rekrutteringsselskap påvirkes av geografisk beliggenhet.*

## 4. Metode

Hensikten med det kommende kapittelet er å redegjøre for de metodiske valgene som er tatt i studien. Det første som blir presentert er en begrunnelse av problemstillingen og hvorfor det vil være givende å benytte to forskningsspørsmål videre i studien. Med bakgrunn i disse spørsmålene tar teksten for seg hva slags design som er valgt, og hvorfor dette designet fremstår hensiktsmessig. Etter dette presenteres først operasjonaliseringen av den avhengige variabelen etterfulgt av de uavhengige. I gjennomgangen av disse legges det stor vekt på å undersøke og argumentere for hvorvidt de oppfyller King. m.fl. (1992) sine krav til god data. Kapittelet avsluttes med en gjennomgang av teknikkene som blir benyttet i de kommende analysekapitlene, og det vies spesielt plass til beskrivelser av den logistiske regresjonsanalysen.

### **4.1 Problemstilling**

Problemstillingen som ble presentert innledningsvis lød:

*Hva kjennetegner kommunene som benytter seg av rekrutteringsselskap?*

For å undersøke denne problemstillingen fremstår det passende å benytte to forskningsspørsmål:

- 1 I hvilken grad benytter kommunene rekrutteringsselskap ved ansettelse av rådmann?*
- 2 Hvilke variabler kan forklarer kommunenes bruk av rekrutteringsselskap?*

Det første forskningsspørsmålet tar for seg hvor stor variasjon faktisk er når det gjelder bruk av rekrutteringsselskap. Innledningsvis ble klargjort at det eksisterer en variasjon, men det var ikke anledning til å si noe om hvor stor den var. For å svare på problemstillingen fremstår det nødvendig med en slik deskriptiv redegjørelse av variasjonen (Hellevik, 2002, s.88).

Det andre forskningsspørsmålet er i større grad formulert for å gi en forklaring på den observerte variasjonen. Ved å spørre hvilke variabler som kan forklare variasjonen vil det først være nødvendig å undersøke hva som kjennetegner kommunene som benyttet

rekrutteringsselskap, samtidig som ordlyden åpner for å drøfte hva de observerte kjennetegnene er et uttrykk for.

For å begrunne problemstillingen og forskningsspørsmålene vil det være nyttig å trekke inn King m.fl. (1992, s.14) sine kriterier om hva en god samfunnsvitenskapelig problemstilling bør baseres på. Det første kriteriet som presenteres er ideen om at studiens fokus må være av interesse for andre enn forskeren selv. Som selv konkluderer:

*“Our first criterion directs our attention to the real world of politics and social phenomena and to the current and historical record of the events and problems that shape people’s lives.” ( King m.fl., 1992, s.15)*

I argumentasjonen av hvordan den presenterte problemstillingen kan sies å oppfylle dette kravet vil det interessant å gjenta noe av innholdet som ble presentert i forbindelse med aktualiseringen av temaet. Som det ble vist i tabell 1 er det for tiden stor interesse blant media om temaet, og det fremstår som interessen er spesielt knyttet til hvorvidt bruken av rekrutteringsselskap faktisk er nødvendig bruk fellesskapets penger. Problemstillingen er med andre ord av interesse for flere enn forfatteren og kan sies å ta opp et tema som fremstår viktig av både økonomiske og politiske årsaker.

Det andre idealet forskningsspørsmålet skal etterstrebe beskrives som:

*“ a research project should make a specific contribution to an identifiable scholarly literature by increasing our collective ability to construct verified scientific explanations of some aspect of the world.” (King m.fl., 1992, s15)*

Oppgavens problemstilling burde med andre ord utformes slik at studien bidrar til økt forståelse av et fagfelt. I dette ligger det også en forståelse av at fenomener som er tydelig bekreftet ikke trengs videre undersøkelser, med mindre hensikten vil være å avvise sammenhengen. King m.fl. (ibid) presiserer at dette bidraget til økt forståelse ikke nødvendigvis må være forklarende; en deskriptiv observasjon vil ofte være like viktig i og med at den legger grunnlaget for økt forståelse. Det kan dermed argumenteres for at både det første og andre forskningsspørsmålet oppfyller kravet. Det første forskningsspørsmålet bidrar med nødvendig informasjon for at det andre spørsmålet skal være i stand til å undersøke

forklaringene.

Ringdal nevner et tredje trekk ved problemstillingen som er svært viktig; den må være forskbar (Ringdal, 2013, s.21). Med andre ord må problemstillingen utformes slik at det er mulig å gjennomføre en studie som svarer på problemstillingen. Et viktig trekk ved dette kriteriet er at forskeren har forståelse av hvilke resurser som er tilgjengelig. En problemstilling som både er av interesse for samfunnet og bidrar med ny forståelse er lite givende hvis det ikke eksisterer en mulighet til å undersøke problemstillingen på en god måte. Det er med andre ord viktig å forsikre seg om at problemstillingen passer til ressursene studien har.

## 4.2 Forskningsdesignet

Problemstilling kan sies å være konstruert slik at en kvantitativ tilnærming vil være mest givende i begge de presenterte forskningsspørsmålene. Argumentene bak denne påstanden er at målet med det første forskningsspørsmålet er å kunne si noe om den generelle bruken av rekrutteringsselskaper i norske kommuner mellom 2011 og 2015. En kvalitativ tilnærming til spørsmålet vil kunne gi interessante informasjon om de enhetene som er med i undersøkelsen, men funnene vil i liten grad kunne generaliseres (Ringdal, 2013, s.104; Hellevik, 2002, s.98). Lijphart konkluderer med at store representative utvalg i de fleste tilfeller er overlegen når det gjelder muligheten til å trekke generelle slutninger (1971, s.684).

Formålet med det andre forskningsspørsmålet er i stor grad å undersøke årsakssammenhengene mellom de teoretiske forklaringsvariablene og den avhengige variabelen. For å undersøke dette er det flere argumenter som nok en gang peker mot kvantitativt forskningsopplegg som mest givende. Som nevnt introduserte teorikapittelet flere teoretiske forventninger om hvilke variabler som vil påvirke den avhengige variabelen, noe som gjør dette til en teoribasert eller deduktiv studie (Ringdal, 2013, s.104). For å kunne bekrefte eller avkrefte disse teoretiske årsakssammenhengene fremstår den kvantitative metode som godt egnet siden den, som tidligere diskutert, har bedre forutsetninger for å trekke generelle slutninger. King m.fl., beskriver fordelene med et stort antall enheter som:

*“The more observable implications which are found to be consistent with the theory, the more powerful the explanation and the more certain the results.” (King m.fl., 1994, s.24)*

De presiserer at sitatet ovenfor ikke må tolkes som at en kvantitativ undersøkelsesstrategi alltid er mest givende. En kvalitativ metode kan i mange tilfeller fremskaffe andre data og slik fremstå som det beste valget, men så lenge det er mulig vil et økt antall undersøkte enheter bidra til mer sikre slutninger.

#### **4.2.1 Tversnittstudie**

Undersøkelsesopplegget som brukes i denne oppgaven kan best beskrives som en tversnittstudie hvor rekrutteringsprosessene er analyseenheter. I tråd med Ringdal (2013, s.147) sin beskrivelse av tversnittstudie baserer denne studien seg på et stort representativt utvalg utført i en gitt tidsperiode hvor hver analyseenhet kun behandles én gang. Det er viktig å presisere at det er rekrutteringsprosessen og ikke kommunen som er analyseenhet i denne studien, i noen få tilfeller har kommunen vært i gjennom to rekrutteringsprosesser i løpet av de fire årene som undersøkes, men siden kommunen ikke er analyseenhet brytes ikke forutsetningen om at hver enhet kun kan analyseres én gang (Ringdal, 2013, s.107).

Et negativt trekk ved en enkelt tversnittstudie er at man kun kan fatte slutninger om en gitt tidsperiode (Ringdal, 2013, s.147). Med andre ord avdekker ikke studien endringer over tid eller trender i samfunnet. Undersøkelsen vil derfor ikke være i stand til å konkludere med hvorvidt bruken av rekrutteringsselskap har gått opp eller ned, eller undersøke uavhengige variabler som strekker seg i tid. For eksempel er det ikke mulighet til å avdekke hvorvidt bruken av rekrutteringsselskap ved tidligere ansettelser påvirker sannsynligheten for bruk ved senere anledninger.

Avgjørelsen om å benytte seg en enkelt tversnittundersøkelse kan allikevel forsvares. For det første er ikke studiens hensikt å avdekke hvorvidt bruken av rekrutteringsselskap ved ansettelse av rådmann er gått opp eller ned, den ønsker tvert i mot å fastslå hvilket omfang bruken hadde i det gitte tidsrommet. For det andre er det et spørsmål om ressurser. Ved å samle inn data knyttet for tidsrom vil størrelsen på datainnsamlingen øke betraktelig. Hellevik beskriver situasjonen som:

*”Ofte er situasjonen at de ressurser forskeren rår over, gjør det umulig å fylle en så stor datamatrise som problemstillingen kunne tilsi. I en slik situasjon blir hun nødt til å begrense seg ved bare undersøke et utvalg av de relevante enhetene og variablene.” (Hellevik, 2002, s.96)*

Med andre ord vil en studie hvor tid er inkludert som variabel være mulig hvis antall undersøkelsesobjekter reduseres. En slik prioritering vil i dette tilfellet ikke være foretrukket da studiens evne til å generalisere funnene mest sannsynlig vil minske (King m. fl., 1992, s.24).

### **4.3 Datamaterialet**

En god studie av et hvert fenomen må basere seg på gode forskningsdata. For å argumentere for at denne studien benytter seg av datamateriale av god kvalitet, benyttes King m.fl. (1992) sine kriterier for god datakvalitet. Etter en redegjørelse av disse kriteriene brukes disse aktivt i den videre diskusjonen av hvorvidt datamaterialet holder god kvalitet. Som nevnt gis den avhengige variabelen større oppmerksomhet da denne er å regne som primærdata. Videre blir det en systematisk gjennomgang av hvordan de uavhengige variablene er samlet inn, operasjonaliser.

#### **4.3.1 Krav til innsamling av datamaterialet**

King m.fl. (1992, s.23) nevner fem retningslinjer enhver studie i størst grad må følge for å heve datamaterialets kvalitet. Den første retningslinjen er at studiet alltid må gjengi hvordan dataen er generert. Dette starter med å fortelle hvor og hvordan dataen er innsamlet, men gjelder også andre trekk som f.eks. nøyaktig rapportering av hvordan analysen ble gjennomført. Som de selv sier:

*“The most important rule for all data collection is to report how the data were created and how we came to possess them.” (King m.fl., 1992, s.51)*

Retningslinje nummer to er at enhver teorievaluering står sterkere jo mer data som er samlet inn. De konkluderer med at dette kan skje via flere observasjoner av den avhengige variabelen eller innsamling av flere uavhengige variabler (King m.fl., 1992, s.24). Tredje retningslinje handler om å maksimere validiteten til innsamlingen. De beskriver dette som at dataen som

samles inn faktisk måler det studien ønsker å undersøke. Neste retningslinje er å sørge for at gjentatte forsøk ender med det samme resultat. Med andre ord må datainnsamlingen ha høy reliabilitet. Den endelige retningslinjen er at forskningsopplegget i størst grad skal være gjennskapbart. De omtaler dette som:

*” Only by reporting the study in sufficient detail so that it can be replicated is it possible to evaluate the procedures followed and methods used. ” (King m.fl.,1992, s.26)*

#### **4.4 Innsamling og operasjonalisering av den avhengige variabelen**

Innsamlingen av den avhengige variabelen ble gjort gjennom en kartlegging av rådmannsutlysninger i ukeavisen Kommunal-Rapport (KR) for det aktuelle tidsrommet. Avisen skriver hovedsakelig artikler av kommunal interesse og er i følge seg selv et vanlig sted å annonsere kommunale stillinger<sup>9</sup>. Etter en kort epost-korrespondanse ble jeg invitert til å besøke KR sine lokaler i Oslo den 29.09.2016. Ved ankomst ble jeg overrakt en minnepenn med samtlige aviser utgitt i tidsrommet fra 01.01.2011 til 01.01.2016. For å forsikre at flest mulig rådmenn annonser ble kartlagt ble alle avisene gjennomgått fra første til siste side. Når en rådmannsannonse ble oppdaget ble den kodet inn i et excel-ark hvor blant annet kommunenummer, kommunenavn, data annonsert, om det ble brukt rekrutteringsselskap og eventuelt hvilket ble registrert. Hvorvidt utlysningene var gjort i samarbeid med et rekrutteringsselskap eller internt ble bestemt av annonsens innhold, i de fleste tilfellene var rekrutteringsselskapets logo godt synlig, men i noen tilfeller var det andre egenskaper ved annonsen som var avgjørende, f.eks. kontaktinformasjon. Totalt ble det registret 189 ulike annonser i løpet av de fire aktuelle årgangene.

Som en følge av dette operasjonaliseres kommuners bruk av rekrutteringsselskap ved utlysning av rådmannstilling som: *Bruk av rekrutteringsselskap ved utlysning av rådmannstilling i Kommunal-Rapport.*

Gjennom innsamlingen av den avhengige variabelen kom det opp flere diskusjoner knyttet til hvorvidt dataen hadde et tilstrekkelig nivå av validitet og reliabilitet. I dette kapitlet trekkes

---

<sup>9</sup> Kommunal-rapport. *Annonsører*. Hentet 25/05-17. Fra <http://kommunal-rapport.no/content/annonsorer>



derfor noen av de viktigste diskusjonene frem, samt hva slags betraktninger og tiltak som ble gjort.

En forutsetning for vellykket forskning er at studiens datamateriale har en sterk validitet. Eller som Adcock og Collier beskriver det spørsmålet: *Do the observations meaningfully capture the ideas contained in the concepts?* (Adcock og Collier, 2001, s.529) Spørsmålet som drøftes i de kommende avsnittene er dermed i hvor stor grad bruken av utlysningsannonser faktisk fanger opp hvorvidt kommunen bruker rekrutteringsselskap eller ikke.

Mitt inntrykk er et å benytte seg av utlysningsannonser som mål på bruken av rekrutteringsselskap i stor grad har høy validitet. Dette synet stammer blant annet fra hva som er kommet frem i de tidligere kapitlene. For det første ble utlysning presentert som den andre fasen i rekrutteringsprosessen, noe som tyder på at rekrutteringsselskapene allerede er godt involvert i prosessen når utlysningen blir offentliggjort. Det andre argumentet for at utlysning er en valid operasjonalisering, ble presentert blant de juridiske kravene til rådmannsansettelse. Sivilombudsmannen har flere ganger vært ute og presisert at offentlig annonsering av rådmannsstillingen er helt nødvendig for å oppfylle de legale krav ved ansettelse, uavhengig om det benyttes rekrutteringsselskap eller ikke.

En større utfordring i arbeidet med å ivareta en høy validitet var muligheten for systematiske målefeil. Ved å samle inn data om den avhengige variabelen fra kun én kilde er det fare for en varig skjevhet og systematisk målefeil (King m.fl., 1992, s.155). Med andre ord er det en risiko for at kommunene som bruker rekrutteringsselskap *eller* de som gjennomfører utlysningen internt, er overrepresentert i forhold til den virkelige situasjonen. King m.fl. (1992, s.156) nevner at en naturlig følge av dette er til feilaktige konklusjoner. Ringdal (2013, s.97) presiserer at der tilfeldige målefeil påvirker studiets reliabilitet, går systematiske målefeil direkte utover dataens validitet.

Et alternativ som ble diskutert for å minimere sjansen for systematiske målefeil, var å lete etter annonser i lokalaviser. Ideen var at visse typer kommuner ikke fant det hensiktsmessig å annonsere i den landsdekkende avisen KR, men heller ønsket å fokusere på lokalmiljøet. Innsamlingen av annonser i lokalaviser var tenkt gjennomført via programmet ATEKST. Et program som har tilgang til de fleste artikler i landets aviser, men en rekke prøvesøk viste at

metoden ikke var særlig egnet<sup>10</sup>. Den største utfordringen var at ATEKST ikke indekserer annonsene i avisene, den fokuserer kun på skrevne nyhetsartikler. Løsningen hadde derfor vært å gjennomgå lokalavisene manuelt, noe som ikke er gjennomførbart med tanke på den store ressursinnsatsen som måtte bli lagt ned i et slikt arbeide.

Til tross for svakhetene ble det besluttet at innsamling av annonser gjennom KR ivaretok validiteten på en tilfredsstillende og gjennomførbar måte. Spesielt to argumenter taler for at den valgte datainnsamlingen er valid. For det første avdekket Kronen (2011, s.48) i sin studie av avgang blant norske rådmennene, at samlet turnover blant norske kommuner lå på rundt 300 avganger per kommunestyreperiode. Dette tallet var et gjennomsnitt av turnoveren fra 1992 til 2010, og hun observerte ikke noe klare trender om økt turnover. Det er dermed nærliggende å tro at tallet til en viss grad også er gjeldende for perioden 2011-2015. Med noe usikkerhet kan det konkluderes med at datainnsamlingen har samlet inn rundt 60 prosent av de totale utlysningene. Innenfor samfunnsvitenskapelig forskning er et så høyt utvalg av enheter fra den totale populasjonen ofte sjeldent og forsterker inntrykket av at datamaterialet har høy validitet

Den tredje trekket King m.fl.(1992) nevnte som en forutsetning for høy kvalitet på datamaterialet var reliabilitet. Som tidligere omtalt knytter dette prinsippet seg til at når man gjentar en datainnsamlingsmetode uten at noen av variablene har endret seg, skal man oppnå de samme resultatene.

En typisk årsak til at man ikke oppnår de samme resultatene er tilfeldige målefeil (Ringdal, 2013, s.97) Feil vil av ulike grunner alltid oppstå i datamaterialet, og kan f.eks. stamme fra tastefeil gjort av forskeren eller informanten, dårlig hukommelse eller misforståelser (King m.fl., 1992, s.156; Ringdal, 2013, s.97). Til tross for at feil alltid vil forekomme, er det visse tiltak som kan iverksettes for å minske sjansen. Et av de mest effektive tiltakene er å kartlegge hvor muligheten for feil er størst og iverksette tiltak (Grønmo, 2004, s.221).

I forbindelse med innsamlingen den avhengige variabelen var det spesielt tre situasjoner hvor tilfeldige målefeil hadde en mulighet til å forekomme. Den første muligheten for tilfeldige målefeil var til stede under gjennomlesningen av KR. Som nevnt var det i de fleste tilfeller

---

<sup>10</sup> Retriever. *Mediearkiv*. Hentet 25/05-17. Fra <https://www.retriever.no/product/mediearkiv/>

enkelt å avgjøre om utlysningen var gjennomført av et rekrutteringsselskap eller internt, men i noen få tilfeller var det mer krevende. Et resultat er at tilfeldige målefeil kan ha forekommet. For å i størst mulig grad unngå dette ble det i tråd med Grønmo (2004, s.220-221) raskt utarbeidet en struktur på hvordan innsamlingen skulle skje.

Den andre muligheten for feil i innsamlingen var knyttet til tastefeil og andre lignende feilkilder. Ringdal (2013, s.97) er opptatt av at nettopp dataregistrering er en viktig kilde til tilfeldige målefeil og at dette må ligge i bakhodet til forskeren. For å minimere denne feilkilden ble det på forhånd utarbeidet et excel-regneark som skulle brukes til koding. Som et resultat var innsamlingen i høyere grad systematisk og grundig gjennomført. (Grønmo, 2004, s.221)

Det tredje problemet knyttet til tilfeldige målefeil av den avhengige variabelen var hvorvidt samme utlysning ble talt to eller flere ganger. Det var tydelig at kommunen i flere tilfeller ikke så seg fornøyd med kvaliteten på søkerne og valgte å annonsere på nytt ved en senere anledning. For å unngå å telle samme utlysning flere ganger, ble det utarbeidet en karantenetid på tolv uker. Hvis en utlysning fra samme kommune ble lyst ut mindre enn tolv uker siden forrige annonse, ble det sett på som overveiende sannsynlig at dette var et duplikat av den første utlysning og derfor ikke registrert.

## **4.5 Innsamling og operasjonalisering av de uavhengige variablene**

Til nå har kun den avhengige variabelen vært i fokus, noe som endres nå. I de kommende avsnittene skal nå operasjonaliseringen av de uavhengige variablene presenteres. I likhet med den avhengige variabelen er også kvaliteten på de uavhengige variablene styrt av King m.fl. (1992) sine regler. Det er dermed viktig å forklare hvordan dataen er samlet inn og diskutere hvorvidt validiteten og reliabiliteten er tilfredsstillende.

Datamaterialet som blir presentert nedenfor har en ting til felles, alle er foreliggende data. Den største fordelen ved å benytte seg av foreliggende datamateriale, er at det er ressursbesparende (Hellevik, 2002, s.100). I noen tilfeller vil innsamling av data ta svært mye av ressurser og forsinke studieprosessen betraktelig. I andre tilfeller vil det være nærmest umulig (Ibid). Det som kan tale i mot å benytte foreliggende data, er usikkerhet rundt materialets validitet og reliabilitet. Hellevik (2002, s.102) nevner blant annet at datamaterialet

ofte vil være samlet inn for å svare på en problemstilling som er ulik din egen og at det ved gjenbruk er vanskelig å kjenne til alle forhold ved innsamlingen av data.

Problemene som ble nevnt ovenfor tydeliggjør nødvendigheten av å følge King m.fl. (1992) sine retningslinjer. Ved å blant annet tydeliggjøre hvor og hvordan dataen på en mest mulig spesifikk måte reduserer man kritikken Hellevik (2002) omtalte. I redegjørelsene nedenfor blir det derfor fokusert på å gi en plausibel forklaring på sammenhengen mellom den teoretiske variabelen og den operasjonelle. Samt en beskrivelse av hvor og hvordan dataen er samlet inn.

#### **4.5.1 H1 Økonomisk handlingsrom**

Den første hypotesen i teorikapittelet tok for seg hvordan økonomisk handlingsrom kan ha en effekt på bruken av rekrutteringsselskap. For å undersøke hvorvidt det økonomiske handlingsrommet til kommunen har en effekt benyttes det to alternative operasjonaliseringer. Argumentet for denne beslutningen hentes ut i fra det Hellevik (2002, s.192) beskriver som multipl operasjonalisme. Her argumenteres det for at alternative operasjonaliseringer i noen tilfeller vil kunne føre til økt validitet og reliabilitet. Den første operasjonaliseringen tar for seg kommunens netto driftsresultat. Netto driftsresultat er forholdet mellom kommunens driftsinntekter og driftsutgifter, medregnet netto låneutgifter og låneavdrag. SSB sin definisjon lyder:

*”brutto driftsresultat defineres som kommunenes brutto driftsinntekter fratrukket brutto driftsutgifter, inkludert avskrivningskostnader. Til forskjell fra brutto driftsresultat er det i netto driftsresultat gjort fradrag for nett rente- og avdragsbelastning, mens virkningen av avskrivningskostnaden er eliminert. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan benyttes til finansiering av invester eller avsettes til senere bruk, og er dermed et uttrykk for kommunes økonomiske handlefrihet.”*<sup>11</sup>

Netto driftsresultat er hos SSB tilgjengelig både som absolutte tall og korrigert for antall innbyggere. Benyttes de absolutte tallene vil det være en sterk korrelasjon mellom

---

<sup>11</sup> Statistisk sentralbyrå. *Netto driftsresultat i kroner per innbygger*. Hentet 02/05 2017

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/var dok/StatVardokMellom.asp?maintable=Kostra2KAFinansi&planguage=0>

befolkningsmengde og driftsresultat. For å unngå dette benyttes derfor netto driftsresultat per innbygger som mål på den økonomiske tilstanden i kommunen.

Siden KOSTRA-tallene baserer seg på kommunenes innrapportering er muligheten for feilrapportering til stede. Samtidig observeres det at den sentrale styresmakt hovedkilde til økonomisk informasjon om kommunene er nettopp KOSTRA.

Den alternative operasjonaliseringen av økonomi i denne oppgaven er hvorvidt kommunen var registrert i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) når utlysningen ble gjennomført. Å bli registrert i ROBEK skjer som følge av økonomisk ubalanse og resulterer i at kommunen mister noe av sin økonomiske selvråderett.<sup>12</sup> Kommunen mister ikke selvråderetten over hvordan utlysning av rådmannstillingen skal skje, men det å være registrert i ROBEK er en svært tydelig indikator på ubalanse i kommuneregnskapet. Tallmaterialet om ROBEK fra år 2011 til og med 2014 ble hentet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet sin nettside, hvor dataen ligger fritt tilgjengelig.<sup>13</sup>

Inn- og ut registrering av ROBEK skjer som hovedregel to ganger i året, men unntak kan forekomme i spesielle tilfeller. Som en følge av dette, og at den avhengige variabelen kun er kodet til hele år, kodes kommuner som har vært på ROBEK-listen det inneværende året som ROBEK-kommuner.

#### **4.5.2. H2 Økonomisk prioritering av administrasjonen**

Den relative størrelsen på administrasjonen måles gjennom hvor stor utgiftspost administrasjonen utgjør av kommunens totale utgifter. Utgjør kostnadene til drift av kommuneadministrasjonen en stor prosentvis del av kommunens totale utgifter indikerer dette en stor administrasjon i forhold til kommunens størrelse. Operasjonaliseringen skjer via SSB sin variabel *Brutto driftsutgifter knyttet til administrasjon og styring i prosent av total brutto driftsutgifter* som defineres:

---

<sup>12</sup>Statsministerens kontor. *Betydningen av å være oppført. 02/05 2017* <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/betydningen-av-a-vare-opport/id488944/>

<sup>13</sup> Kommunal og moderniseringdepartementet. *Kommuner som er oppført i registeret. Hentet 02/05 2017* <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/kommuner-som-er-opport-i-registeret/id415422/>

*"De utgiftene som er direkte relatert til administrasjon, administrasjonslokaler og politisk kontroll samt servicefunksjoner knyttet til administrasjon og styring for kommunekonsernet..."<sup>14</sup>*

Definisjonen avdekker at variabelen dekker de fleste utgifter knyttet til drift av administrasjon, blant annet er lønn lagt inn under utgifter direkte relatert til administrasjon. Siden administrasjonsutgiften presenteres som en prosentandel av de totale brutto utgiftene er ikke variabelen følsom for størrelsen på kommunens driftsbudsjett.

### **4.5.3 H3 Kommuneadministrasjonens størrelse**

Å måle en kommuneorganisasjonens størrelse er en intrikat utfordring hvor det korrekte svaret avhenger av hva formålet med studien er. En typisk operasjonalisering av kommunens størrelse er befolkningsmengde, men i denne oppgaven velges heller variabelen *administrasjonen og styrings totale budsjett i millioner* som operasjonalisering på hvor stor kommuneorganisasjon er.

Bakgrunnen for å benytte seg av denne operasjonaliseringen, er at studien er mer interessert i å undersøke administrasjonens størrelse enn antall innbyggere. Samtidig observeres det blant enhetene i utvalget at administrasjonens totale budsjett og befolkningsmengde er svært nært korrelert med en korrelasjon på 0.987 og et signifikansnivå på  $p < 0.01$  (Vedlegg 3).

For å skape denne variabelen benyttes det to faktorer hentet fra SSB. Den første faktoren er *Brutto driftsutgifter knyttet til administrasjon og styring per innbygger*.<sup>15</sup> SSB sin beskrivelse av denne variabelen er helt lik den tidligere definerte *Brutto driftsutgifter knyttet til administrasjon og styring i prosent av brutto driftsutgifter* med ett unntak, indikatoren er nå målt i kroner per innbygger. Som en følge av at kostnadene er målt i utgifter per innbygger er den andre faktoren *befolkningsmengde*. Ved å multiplisere disse faktorene ender man da opp med kommunens totale administrasjonsbudsjett. Den siste delen av variabelen er at den blir

---

<sup>14</sup> Statistisk Sentralbyrå. *Brutto driftsutgifter knyttet til administrasjon og styring i prosent av total brutto driftsutgifter*. Hentet 02/05-2017. Fra

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/vardok/StatVardokMellom.asp?maintable=Kostra2KAFinansi&planguage=0>

<sup>15</sup> Statistisk Sentralbyrå. *Brutto driftsutgifter knyttet til administrasjon og styring per innbygger*. Hentet 02/05-2017 <https://www.ssb.no/statistikkbanken/vardok/StatVardokMellom.asp?maintable=Kostra2KAFinansi&planguage=0>

presentert i millioner, dette har ingen effekt på variabelen annet enn at den i noen tilfeller er enklere å arbeide med.

Variabelen er: *Administrasjonens totale budsjett = befolkningsmengde \* Brutto driftsutgifter knyttet til administrasjon og styring per innbygger / 1000000*

#### **4.5.4 H4 administrasjonsstruktur**

Kommunens administrasjonsstruktur blir undersøkt ved å kartlegge hvilken formell struktur kommunen oppgir å ha. Basert på teorien som ble gjennomgått er det spesielt interessant å få kartlagt om kommunen har en markedslignende struktur eller en mer tradisjonell struktur på administrasjonen. For å undersøke dette ble variabelen *administrativ struktur* i kommunenøkkelen valgt som operasjonalisering.

Kommunenøkkelen er et årlig oppslagsverk som blir gitt av kommuneforlaget med informasjon om de norske kommunene. Oppslagsverket baserer seg på informasjon fra kommuneregisteret som består av innrapporterte data fra landets kommuner<sup>16</sup>. Blant denne informasjonen kommunene må rapportere om er administrasjonens struktur. Totalt er det elleve ulike former for administrativ struktur kommunene kan velge blant (vedlegg 5). Blant disse formene defineres sektorprinsippet, etatsmodellen og hovedutvalgsmodellen som tradisjonell-struktur da de representerer en politisk og administrativ inndeling etter fagområder. (Jacobsen, 2007, s.75) Mens kommuner som hevder å ha resultatsenhetsmodell, virksomhetsprinsipp, flat struktur og to-nivås-modell kategoriseres som markedslignende-strukturer (ibid). Av de resterende administrative strukturene kommunenøkkelen lister opp er det kun funksjonsprinsippet som har en viss utbredelse og burde nevnes. Funksjonsprinsippet baserer seg på å forme administrasjonen etter oppgavetypene driftsoppgaver, utviklingsoppgaver og forvaltningsoppgaver (ibid). Som en følge av at det teoretiske grunnlaget som ble presentert kun forventer at de markedslignende strukturene i større grad benytter seg av rekrutteringsselskap, blir administrativ struktur kodet som en dummy variabel der kommunen enten har markedslignende struktur eller ikke-markedslignende struktur.

---

<sup>16</sup> Kommuneforlaget. *Om kommunenøkkelen*. Hentet 22.05-17. Fra

<http://www.kommunenokkelen.no/15;jsessionid=262E713D4F24E85AEB159DD80316D175>

Det er verdt å merke at datamaterialet kommunenøkkelene presenterer er innrapportert av kommunene selv og det vil derfor knytte seg spørsmål om datamaterialets reliabilitet. Kommunene er pliktig til å oppgi korrekt informasjon, noe som gjør det rimelig å tro at de ansatte ønsker å sende inn korrekt informasjon, men muligheten for feil er til stede. For det første kan kommunene operere med ulike oppfatninger av hva de forskjellige struktur begrepene inneholder, og for det andre kan de rapportere inn feil. Etter korrespondanse med kommuneforlaget oppdaget Blåka blant annet at forlaget var usikre på om kommunene viste hva slags administrativ struktur de hadde (2011, s.51). Til tross for disse svakheten ved innsamlingen og operasjonaliseringen oppfattes denne fremgangsmåten som det mest givende valget.

#### **4.5.5 H5 Styrende politisk ideologi**

Styrende politisk parti blir i denne oppgaven operasjonalisert gjennom ordførerens partipolitiske tilhørighet. Bakgrunnen for denne avgjørelsen er at partiet som sitter med ordføreren i de fleste tilfeller er partiet med størst styringsmakt i kommunestyret. Denne operasjonaliseringen tar hensyn til at det største partiet ikke nødvendigvis er det styrende partiet. Én av svakhetene ved denne operasjonaliseringen er muligheten for at det største partiet i en eventuell koalisjon har forhandlet bort ordførerrollen til et av støttepartiene.

I kodingen av politiske partier ble det besluttet å sortere partiene i en dummy variabel der alternativene var enten borgerlig eller ikke-borgerlige partier. I forbindelse med dette er det nødvendig med en gjennomgang av hvilke partier som blir oppfattet som borgerlige. Et viktig argument i denne avgjørelsen er hva det fins teoretisk belegg for å hevde. Til tross for at partiene Venstre og KRF i noen tilfeller omtales som borgerlige, vil jeg på bakgrunn av den teoretiske presentasjonen kun betrakte Høyre og FRP som borgerlige<sup>17</sup>.

Innsamlingen av ordførerens partipolitiske standpunkt er gjort via Norsk senter for dataforskning (NSD) sin kommunedatabase, som er en lett tilgjengelig database hvis hensikt er å levere informasjon til samfunnsnyttige foretak, inkludert forskning<sup>18</sup>. NSD har hentet

---

<sup>17</sup> Store norske leksikon. *Borgerlige partier*. Hentet 18/05-17. Fra [https://snl.no/borgerlige\\_partier](https://snl.no/borgerlige_partier)

<sup>18</sup> Norsk senter for dataforskning. *Om NSD*. Hentet 20/05-17. Fra <http://www.nsd.uib.no/om/>



informasjon om ordførerens partitilhørighet fra SSB, som selv har hentet inn informasjon via skjemaer til kommunene<sup>19</sup>.

#### 4.5.6 H6 Sentralitet

Ideen med variabelen sentralitet er å undersøke hvorvidt det eksisterer en forskjell mellom rurale og urbane kommuner når det gjelder bruken av rekrutteringsselskap. For å skille mellom de rurale og urbane kommunene benyttes, som argumentert for i teorikapittelet SSB sin standard for sentralitet:

*” Kommunens geografiske beliggenhet sett i forhold til et senter for det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner)”*

Som man forstår av definisjonen over benytter SSB seg av reiseavstand til et sted med sentrale funksjoner som mål på hvor sentral kommunen er. De operer med fire forskjellige mål av sentralitet som strekker seg fra ikke sentrale til sentrale kommuner<sup>20</sup>. Siden det ikke lar seg gjennomføre regresjonsanalyser med kun fire nivåer, er det nødvendig å skape en dummy-variabel. I tråd med forventningene som ble skapt i teorikapittelet, vil det være mest hensiktsmessig å dele den variabelen inn i sentrale kommuner og de resterende. Med andre ord undersøkes det for hvor vidt de helt sentrale kommunene benytter seg av rekrutteringsselskap i større grad enn de andre.

#### 4.5.7 H7 Geografisk region

For å operasjonaliser region benyttes det to muligheter. Den første operasjonaliseringen av region skjer gjennom *fylke*. Et fylke er en inndeling av norske kommuner som befinner seg på et nivå mellom landsdel og den enkelte kommune. Å benytte seg av fylke som inndeling når det undersøkes for regionale forskjeller fremstår som en vanlig og er et av fire nivåer SSB har som standard for regioninndeling<sup>21</sup>. En av fordelene ved å benytte seg av denne operasjonaliseringen er et samtlige kommuner plasseres i ett av landets 19 fylker.

---

<sup>19</sup> SSB. *Om statistikken*. Hentet 20/05.17. Fra <https://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalgform/hvert-4-aar-representanter/2016-01-28?fane=om#content>

<sup>20</sup> Statistisk sentralbyrå. *Sentralitet*. Hentet 30.04 2017 <http://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/927/nb>

<sup>21</sup> SSB. *Regionale inndelinger*. Hentet 22/05-17. Fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunekatalog>

Den alternative operasjonaliseringen av region er *landsdel*. I likhet med fylke er landsdel både et mye brukt målenivå hos SSB og en del av den offisielle standarden for regioninndeling<sup>22</sup>. Hver landsdel består av to eller flere fylker, som en følge av dette reduseres de geografiske regionene til syv.

Argumentet for å benytte seg av to operasjonaliseringer har i stor grad med antall kommuner å gjøre. Ved å undersøke for fylke får man et mer detaljert bilde og mer informasjon, men som det blir observert senere er det noe få fylker med svært få enheter i utvalget. Dette gjør de kommende analysene svært utfordrende. Benyttes istedenfor region blir informasjonen noe mindre detaljert, men til gjengjeld får man flere enheter i hver kategori. Noe som bidrar til mer gjennomførbare analyser.

---

SSB. Regionale inndelinger. Hentet 22/05-17. Fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunekatalog>

## 4.6 Oversikt over operasjonaliseringene

Tabell 3: Oversikt over operasjonaliseringene

Teoretisk kategori	Teoretisk variabel	Operasjonalisering	Målenivå	Datakilde
Økonomisk	Økonomisk handlingsrom	Netto driftsresultat per innbygger	Forholdstallsnivå	SSB; KOSTRA
Økonomisk	Økonomisk handlingsrom	Oppført i ROBEK	Dikotom	Kommunal og moderniseringsdep.
Økonomisk	Økonomiske prioriteringer	Brutto driftsutgifter, administrasjon og styring i prosent av tot. driftsutgifter	Forholdstallsnivå	SSB; KOSTRA
Variabler knyttet til administrasjonen	Administrasjonens størrelse	Totale bruttodriftsutgifter, administrasjon og styring	Forholdstallsnivå	SSB; KOSTRA
Variabler knyttet til administrasjonen	Kommunens administrative struktur	administrative struktur	Dikotom	Kommunenøkkel
Politisk ideologi	Styrende politisk ideologi	Ordførerens partipolitiske tilhørighet	Dikotom	NSD - kommunedatabasen
Variabel knyttet til omgivelsene	Sentralitet	Kommunens geografiske beliggenhet sett i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden	Dikotom	SSB
Variabel knyttet til omgivelsene	Region	Fylke	Dikotom	SSB
Variabel knyttet til omgivelsene	Region	Landsdel	Dikotom	SSB

## 4.7 Hensikten med analyse

I et hvert kvantitativt forskningsdesign er det å velge riktige analysemetoder avgjørende for studiens troverdighet, validitet og reliabilitet (King m.fl., 1991, s.23). På bakgrunn av dette blir det videre i teksten drøftet hvilke analyser og analyseteknikker som i størst grad vil løfte studiens troverdighet. I det kommende analysekapittelet vil det bli lagt vekt på univariat, bivariat og multivariat analyse. Hvorfor jeg mener alle de tre analysene fortjener en plass i denne studien blir systematisk redegjort for i resten av dette kapittelet. Avslutningsvis er det i kapittelet gjort plass til en forklaring av den logistiske regresjonsanalysen. Som det blir avdekket senere i kapittelet vil det ikke være forsvarlig å benytte seg av den vanlige lineære regresjonsanalysen og en gjennomgang av den noe mindre kjente logistiske analysen fremstår nødvendig

## 4.8 Univariante analyse

Den første formen for analyse som blir presentert senere i oppgaven er enkel univariat analyse. Som King m.fl. (1992, s.77) beskriver er den vanligste formen for funn i kvantitativ forskning sammenhenger eller ikke sammenhenger mellom to eller flere variabler, men informasjon om én variabel kan som Midtbø (2012, s.57) presiserer, også gi viktig informasjon om fenomenet som studeres.

Hensikten med den univariate analysen er i stor grad to-delt. For det første gir en enkel deskriptiv analyse informasjon om variabelen er egnet til bruk i de kommende regresjonsanalysene, eventuelt indirekte forslag om hvilke endringer som bør gjøres. Den andre hensikten er å avdekke funn som er interessante i seg selv. (Midtbø, 2012, s.57; Ringdal, 2013, s. 282)

For å teste om variabelen er egnet til bruk i bivariate eller multivariate analyser er det flere mulige univariate analyser som bør tas i bruk (Hellevik, 2002, s.216). Er variabelen målt på et forholdstallsnivå vil det være normal praksis å undersøke for egenskaper som; sentraltendens, spredning, standardavvik, ekstreme verdier og skjevhet (Hellevik, 2002, s.221).

Er variabelen målt på et kategorisk nivå er undersøkelsene nevnt over til liten nytte. En kategorisk variabel vil i den univariate analysen kun studeres gjennom en frekvensfordeling.

Denne fordelingen bør inneholde absolutte tall, prosentvisfordeling og kumulativ fordeling, så lenge det ikke fins sterke grunner til annet (Hellevik, 2002, s.216-217).

## **4.9 Bivariat og multivariat analyse**

Der hensikten med univariate analysen var å studere hver enkelt variabel, er hensikten i den bivariate og multivariate analysen å belyse sammenhengen mellom én eller flere uavhengige variabler og den avhengige variabelen. For å undersøke hvorvidt det er en sammenheng mellom den avhengige og de uavhengige variablene kan vanligvis et bredt spekter av analyser benyttes, men som det snart blir vist er det egenskaper ved datamaterialet som utelukker de fleste av disse (Eikemo og Clausen, 2007, s.115). Det fokuserer derfor på to analyseteknikker i denne teksten; krystabellanalyse og logistisk regresjonsanalyse

### **4.9.1 Krystabellanalyse**

Krystabellen har oppnådd en sterk posisjon innenfor den samfunnsvitenskapelige forskningen, blant annet fordi den er godt egnet til grundige undersøkelser av én eller få kategoriske variabler (Ringdal, 2013, s.324). En annen grunn til krystabellens popularitet er at den er svært enkelt å forstå og trenger sjeldent en omfattende forklaring. Kort fortalt måler krystabellen styrken i de statistiske sammenhengene ved hjelp av korrelasjonsmål eller prosentdifferanser (ibid). Det vanligste korrelasjonsmålet, og brukt i denne oppgaven er Pearsons R. Det neste spørsmålet krystabellen gir svar på er hvorvidt den observerte korrelasjonen kan sies å gjelde hele populasjonen, med andre ord om effekten er statistisk signifikant. For å undersøke om effekten kan kalles statistisk signifikant benytter krystabellanalysen seg av kjiqvadrattesten. Ved å benytte seg av den moderne varianten av kjiqvadrattesten er det svært enkelt å avgjøre hvorvidt effekten er signifikant. Hvis signifikanssannsynligheten ( $p$ ) rapporteres til å være mindre enn det valgte signifikansnivået beholdes hypotesen om at effekten som er observert kan trekkes til hele populasjonen (Ringdal, 2013, s.340).

Til tross for de nevnte fordelene ved krystabellanalyse byr bruken av denne analyseteknikken på flere problemer. Det største problemet er vanligvis at testen kun kan benyttes når antall uavhengige variabler varierer mellom én til tre (Ringdal, 2013, s.341). Løsningen på dette problemet er i de fleste tilfeller å benytte den mer avanserte analyseteknikken logistisk regresjonsanalyse.

#### 4.9.2 Logistisk regresjonsanalyse

Årsaken til at vanlig lineær regresjonsanalyse ikke er en aktuell analysemetode, er at den avhengige variabelen i min studie er operasjonalisert som en dikotom variabel, enten har kommunen brukt rekrutteringsselskap eller så har de ikke brukt rekrutteringsselskap. (Skog, 2004, s.215) Hvorfor dette bryter med en av de viktigste forutsetningene i den lineære regresjonsanalyse kommer jeg senere tilbake til. Den naturlige og vanligste løsningen når man ønsker å gjennomføre regresjonsanalyser når den avhengige variabelen er dikotom er å benytte seg av logistisk regresjonsanalyse. (Acock, 2014, s.329; Eikemo og Clausen, 2007, s.115)

Logistisk regresjonsanalyse har som nevnt tidligere muligheten til å undersøke flere uavhengige variabler på ulike målenivå i samme analyse. Det er dermed enkelt å undersøke hvordan effektene som ble avdekket i den bivariate analysen forandres når den blir undersøkt for spuriøse og mellomliggende effekter (Skog, 2014, s.214)

Forklaringen på at logistiske regresjonsanalyse, i motsetning til den mer vanlige lineære regresjonsanalyse kan benyttes i denne studien, er at logistisk analyse benytter seg av "Maximum likelihood estimation" (MLE) i utregningen av regresjonslinjen istedenfor "minste kvadraters metode" (OLS) (Eikemo og Clausen, 2007, s. 115). I OLS beregnes regresjonslinjen ut ifra hva som gjør summen av den kvadrerte avstanden mellom datapunktene og den estimerte regresjonslinjen minst mulig (Ringdal, 2013, s.393). En av forutsetningene for at denne utregningen skal gi et troverdig resultat er at den avhengige variabelen må være målt på et kontinuerlig nivå (Ibid). OLS og lineær regresjonsanalyse er dermed ikke mulig å benytte i dette studiet.

Som nevnt ovenfor benytter logistisk regresjonsanalyse "maximum likelihood" i utregningen av regresjonskoeffisientene. Ringdal (2013, s.438) beskriver teknikken bak Maximum likelihood som vanskelig å fremstille og mener at en mer overflatisk beskrivelse i de fleste tilfeller er gunstig. Teknikken forklares som:

*Teknikken går ut på å finne de verdier av koeffisientene som med størst sannsynlighet har skapt resultatene i utvalget" (Ringdal, 2013, s. 438)*

Oppsummert kan forskjellen beskrives som at den lineære regresjonslinjen er basert på og minimere det gjennomsnittlige avviket, baserer maximum likelihood sin regresjonslinje seg på at sannsynligheten for at observerte verdier hos de avhengige og uavhengige verdiene opptrer sammen. (Eikemo og Clausen, 2012, s.115)

#### **4.9.2.1 Omregning til logit**

At den avhengige variabelen kun har to mulige utfall gjør det vanskelig å predikere hva én endring på den uavhengige variabelen betyr for den avhengige variabelen (Ringdal, 2013, s.439). For å predikere hva endringen betyr kodes derfor den avhengige variabelen om til logits, som kan forklares som et alternativt mål på hvor ofte et fenomen gjentar seg. (Skog, 2004, s.355) Ved omregning til logits vil den avhengige variabelen endre seg fra en variabel med kun to utfall til en logit-skala som strekker seg fra minus til pluss uendelig, der høyere tall betyr større sannsynlighet for at hendelsen vil inntreffe.

Ved å ta i bruk logit oppnår man samtidig at opprettes en tilnærmet lineær sammenheng mellom den avhengige variabelen (omkodet til logit) og den uavhengige variabelen. I praksis betyr dette at én økningen i den uavhengige variabelen gir lik effekt på den avhengige variabelen uavhengig av hvor på regresjonslinjen endringer tar sted (Skog, 2004, s.357). Å regne om til logits derfor nødvendig. Dessverre har ikke logits en enkel og intuitiv tolkning, videre omregning og forklaring er derfor nødvendig.

#### **4.9.2.2 Transformere logit til odds, oddsrater og prosent**

Fordi logits ikke gir en enkel forståelse av dataen de presenterer, er det i de fleste tilfeller nødvendig å regne logits om til odds og oddsrater. Oddsene sier hvor mye større sannsynligheten er for at et bestemt utfall skal inntreffe, enn for at det ikke skal inntreffe. Har man en 60 prosent sjanse for at et fenomen skal skje og 40 % for at det ikke skal skje, vil oddsen være  $0.6/0.4 = 1.5$  (Skog, 2004, s.361).

Ved å benytte seg av oddsen fra to etterfølgende verdier på den uavhengige variabelen kan man regne ut oddsraten, som sier hvor mange ganger større oddsen blir når den uavhengige variabelen øker med én enhet. (Skog, 2004, s.365) Omformulert kan man si at oddsraten gir en enkel forståelse av hvordan én endring på den uavhengige variabelen påvirker oddsen for utfallet på den avhengige variabelen.

Odds og oddsrater har utviklet seg til å bli den vanligste betegnelse når man gjennomfører logistiske regresjonsanalyser, men det eksisterer et annet svært aktuelt alternativ. Flere hevder at tolkning i større grad blir intuitiv for allmenheten når resultatene presenteres i prosent (Acock, 2014, s. 341). Man oppgir da hvor stor prosentvis forskjell én enhets endring på den uavhengige variabelen gir på den avhengige variabelen. Prosenten regnes ut som:

$$(Oddsrate - 1.00) * 100 = Endring \text{ i prosent (Acock, 2014, s.341)}$$

Det gir derfor mening å si at når den uavhengige variabelen øker med én enhet øker sjansen for et gitt utfall med en viss prosent.

#### **4.9.3 Forutsetninger i logistisk regresjonsanalyse**

For at testresultatene i den logistiske regresjonsanalysen skal være troverdige, er det nødvendig at de viktigste forutsetningene er oppfylt. De to viktigste kravene er at den logistiske kurven gir en korrekt beskrivelse av sammenhengen og for det andre at det ikke eksisterer en bakenforliggende variabel som påvirker både den eller de uavhengige variablene og den avhengige variabelen. (Skog, 2004, s.380) Hvordan det kan kontrolleres for disse forutsetningene blir nå gjennomgått

Forutsetningen om at den logistiske regresjonskurven gir en korrekt beskrivelse og dermed er lineær er sjeldent perfekt oppfylt i samfunnsvitenskapelig forskning og visse avvik forventes. Spørsmålet er heller om avviket er innenfor de statistiske feilmarginene eller statistikk signifikant. (Skog, 2004, s.382) For å undersøke om modellen passer overens med observasjonene er det naturlige valget i logistisk analyse å benytte seg av Hosmer-Lemeshow(HL) goodness-of-fit testen. Denne modellen er blant de fleste statistikere anerkjent som kanskje den beste måten å undersøke om modellen passer empirien (Hilbe, 2009, s.249).

Det tekniske aspektet bak HL-testen kan være intrikat å forstå og en mindre avansert presentasjon er i mange tilfeller å foretrekke (Hilbe, 2009, s.249). Kjernen i HL-testen er å undersøke hvorvidt sannsynligheten som er observert stemmer overens med de forventede sannsynlighetene i kategorier er å at sammenligner de observerte og forventede i



frekvensene i kategoriene for deretter beregne Hosmer-Lemeshows testobservator og signifikanssannsynligheten. For å kunne hevde at regresjonskurven er innenfor de statistiske feilmarginene skal testobservatoren være lav, som betyr at det er lite forskjell mellom den forventede frekvensen og observerte samt et signifikansnivå på *over* 0.05. (Hilbe, 2009, s.252)

For å øke troverdigheten til testen kan HL-testen utføres flere ganger, men med ulikt antall kategorier. Når HL-testen tas i bruk på studiets datamateriale observeres det at den faktiske dataen stemmer god overens med de forventede funnene.

I denne studien viser Hosmer og Lemeshow testen at modellen passer godt til datamaterialet som er samlet inn. I vedlegg 3 viser det seg at alle testene (5, 8 og 10 kategorier) peker på at modellen er godt egnet.

#### **4.10 Multivariat logistisk regresjonsanalyse**

Frem til nå har presentasjonen av den logistiske analysen i stor grad omhandlet den bivariate analysen. Det har blitt nevnt at logistisk analyse kan benyttes i multivariat analyse, Siden den bivariate regresjonen kun tar for seg virkningen av én uavhengig variabel på den avhengige variabelen er dette en enkel form for analyse. Fordeler ved den bivariate regresjonen er at tolkningen er intuitiv og utregningen enkel. På grunn av dette er den bivariate regresjonen et naturlig første steg i den kommende analysen. Ulempen ved denne enkelheten er at bivariat regresjon ikke kan si noe om modellens totale forklaringskraft eller sammenhengen mellom de uavhengige variablene.

For å undersøke modellen i sin helhet benyttes derfor den multivariate regresjonen. Det knytter seg spesielt to fordeler til å denne regresjonen. Som kort nevnt tidligere er multivariat analyse den beste måten å kontrollere for bakenforliggende variabler i en modell. Ved å inkludere flere uavhengige variabler avdekker regresjonsanalysen hvorvidt det eksisterer en spuriøs eller mellomliggende effekt. Er effekten av den uavhengige variabelen stabil når man undersøker både den bivariate- og multivariateanalysen, konkluderer man med at det er liten sannsynlighet for bakenforliggende variabler. I motsetning gir et større avvik mistanke om at en av de viktigste forutsetningen ved logistisk regresjon ikke er oppfylt. (Midtbø, 2016, s.97)

Den andre fordel ved å benytte multivariat regresjon er at den sier noe om hvor stor forklaringskraft modellen har i sin helhet og om modellen i sin helhet er signifikant. Ved å undersøke for flere uavhengige variabler samtidig åpner det seg også opp en rekke nye analysealternativer, blant annet muligheten til å undersøke hvor mye hver enkelt variabel bidrar med i modellens forklaringskraft. (Skog, 2004, s.258)

#### **4.11 Undersøke variablenes relative forklaringskraft**

For å undersøke de uavhengiges variablenes forklaringskraft i forhold til hverandre eksiterer det flere alternativer. I denne analysen foretrekkes alternativet best kjent som likelihood-rate testen, dermed forkastes blant annet mye brukte Walds test. Likelihood-rate testen fremstår som det best alternativet i oppgaven fordi den er mer korrekt enn alternativene (Acock, 2014, s.347). Grunnen til å velge andre alternativer er i stor grad knyttet til en krevende beregningsprosess, noe som ikke er tilfellet i Stata (Ibid).

Likelihood-rate testen baserer seg på sammenligninger av to logistiske modeller; én hvor den uavhengige variabelen man ønsker å kontrollere er inkludert og én identisk minus den ene uavhengige det kontrolleres for (Acock, 2014, s.46). Variabelen som gir et størst fall i forklaringskraft er dermed den viktigste.

## 5. Statistisk analyse

Presentasjonen av de statistiske analysene som blir gjort i denne oppgaven vil delt inn i tre under kapitler. Som det ble diskutert i kapitlet ovenfor er det naturlig å starte med de enkle univariate analysene for så undersøke sammenhenger mellom hver enkelt uavhengig variabel i den bivariate analysen. Avslutningsvis presenteres den multivariate analysen hvor variablene som var signifikante i den bivariate analysen kontrolleres for korrelasjon mellom hverandre, samt undersøker modellen sin helhetlige forklaringskraft.

### **5.1 Univariat analyse**

Univariat analyse eller statistisk beskrivelse av enkeltvariablene gis i denne studien større plass enn det som er vanlig i mange samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt. At univariat analyse i noen tilfeller blir oversett er på mange måter ikke overraskende, da fokuset innenfor samfunnsvitenskapelige studier vanligvis består av å oppdage og beskrive sammenhenger mellom to eller flere variabler. I og med at den univariate analysen ikke kan beskrive slike forhold er den dermed lett å forglemme, men som Ringdal (2013, s.281) beskriver er univariat analyse et viktig bidrag i en hver studie. Det er spesielt to årsaker til at den univariate analysen fremstår som viktig. For det første vil en univariat analyse ha muligheten til å avdekke kritiske svakheter ved den statistiske variabelen, noe som vil kunne medføre feil slutninger i de kommende bivariate og multivariate analysene. Den andre grunnen er at analyse av kun én variabel også kan produsere spennende funn som er med på å øke forståelsen for feltet.

I det kommende kapitlet introduseres først statistikk på den avhengige variabelen, samt en oversikt over hvilke rekrutteringsselskap som er mest brukt ved ansettelse av rådmann. En observasjon som viser seg å være av stor interesse i den kommende drøftingen. Etter dette blir hver enkelt uavhengig variabel presentert. Lengden på analysene varierer, noe som henger sammen med at det er ulike analyseteknikker i bruk.

### 5.1.1 Avhengige variabel

Tabell 4: Antall kommuner som benyttet rekrutteringsselskap

Utlysning	frekvens	Prosent %
Intern utlysning	65	34
Ekstern utlysning	124	66
Totalt	189	100 %

Som nevnt er det begrenset med informasjon en univariat analyse kan gi når variabelen er kategorisk, men i dette tilfellet er dataen som observeres svært viktig. Tabellen ovenfor gir svaret på studiens første forskningsspørsmål; I forbindelse med 189 rådmannsutlysninger i perioden høst 2011 til høst 2015 brukte norske kommuner rekrutteringsselskap i 66% av tilfellene. Med andre ord observeres det at norske kommuner i noe større grad benytter seg av rekrutteringsselskap enn interne prosesser.

At norske kommuner har en så stor variasjon på bruken av rekrutteringsselskap gjør at det andre forskningsspørsmålet blir betydelig mer interessant. På bakgrunn av den observerte variasjonen har man et godt utgangspunkt til å undersøke hvilke forklaringsvariabler som ligger bak valget.

I forbindelse med hvorvidt det ble brukt rekrutteringsselskap ble det også kartlagt hvilket rekrutteringsselskap som ble brukt.

Tabell 5: Oversikt over rekrutteringsselskap og antall rådmannsprosesser

Rekrutteringsselskap	frekvens	Prosent %	Kumulativ fordeling%
Headadvisor	23	19%	19
Kommunal rekruttering	22	18%	37
Utviklingspartner	20	16%	52
Mercuri urval	15	12%	65
Bedriftskompetanse	6	5%	69
mentorpartner	5	4%	73
Trollfjord	4	3%	76
Arneson consulting	3	2%	79
Skagerak konsulting	3	2%	81
Delphi	3	2%	84
Visindi	2	2%	86
Total consult	2	2%	87
Experis executive	2	2%	89
Rekrutteringsselskap med én utlysning	13	11%	100
Totalt	124	100	

Av tabell 5 observeres det at totalt 29 forskjellige rekrutteringsselskaper ble tatt i bruk, men at noen få selskaper i stor grad dominerer markedet. De fire rekrutteringsselskapene Headadvisor, Kommunal rekruttering, Utviklingspartner og Mercuri Urval står for 65% av utlysningene som ble registrert i Kommunal-Rapport. At fire av 29 rekrutteringsselskap står bak 80 av 124 utlysninger er et interessant funn som blir enda mer spennende når det senere i oppgaven blir avslørt at det sannsynligvis ligger en geografisk effekt bak.

### 5.1.2 De uavhengige variablene

Som diskutert tidligere oppfattes det riktig å benytte seg av to mål på økonomisk tilstand i denne studien. Både variabelen *driftsresultat i kroner per innbygger* og *ROBEK-listede kommuner* blir tatt med i den univariate analysen. Siden den ene variabelen består av forholdstall mens den andre kun er dikotom er det som nevnt tidligere store forskjeller på hva slags analyser som gjennomføres på de to variablene.

### 5.1.2.1 Driftsresultat i kroner per innbygger

Tabell 6: Univariat analyse av variabelen økonomisk handlingsrom; driftsresultat i kroner per innbygger

Variabel	Enheter	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min. Verdi	Maks verdi
Driftsresultat i kr pr. innbygger	189	2157	4309	-7337	30791

Analysen i tabell 6 viser at driftsresultatet til samtlige 189 enheter i utvalget er samlet inn og at det gjennomsnittlige driftsresultat per innbygger blant norske kommuner lå på 2157 kroner. Det observeres også et veldig høyt standardavvik på hele 4309 kroner, som kan tyde på stor variasjon blant driftsresultatene. Denne påstanden får støtte av at minimum og maksverdiene strekker seg fra -7337 til 30 791 kroner per innbygger.

Ved bruk av vanlig lineær regresjonsanalyse hadde det på bakgrunn av de observerte verdiene vært nødvendig å iverksette tiltak, men siden den logistiske regresjonsanalysen ikke er tilsvarende følsom ovenfor skjevfordelinger og ekstremverdier gjøres det ingen endringer . (Eikemo og Clausen, 2012, s.145-147)

### 5.1.2.2 ROBEK

Den andre operasjonaliseringen av kommunens økonomi ble gjort via hvorvidt kommunen var kategorisert som en ROBEK-kommune eller ikke.

Tabell 7: Univariat analyse av variabelen økonomisk handlingsrom; ROBEK

ROBEK	Frekvens	Prosent %
Plassert i ROBEK	27	15
Ikke i ROBEK	162	85
Totalt	189	100

Av de 189 kommune som er med i utvalget er det kun 27 stykker som er definert som en ROBEK-kommune. Denne ujevne fordelingen er i stor grad forventet da kommunene i stor grad ikke ønsker å være plassert på denne listen og iverksetter tiltak for å unngå denne situasjonen. Ulempen ved en så skjev fordeling av antall enheter i kategoriene er at det trengs

tydeligere funn for at effekten skal betraktes som signifikant (Eikemo og Clausen, 2012, s.183).

### 5.1.2.3 Størrelsen på kommuneadministrasjonen

Tabell 8: Univariat analyse av variabelen størrelse på kommuneadministrasjonen; administrasjonsbudsjett i millioner

Variabel	Enheter	Gjennomsnitt	Standardavvik	Min	Maks
Administrasjonsbudsjett i millioner	189	31	45	3	422

et raskt blikk på tabell 8 avdekker at det også her er observert et stort standardavvik. Avviket er langt større enn gjennomsnittet og man observerer en stor forskjell mellom kommunen med minst og størst administrasjonsbudsjett, forholdsvis 3<sup>23</sup> og 422 millioner kroner.

Det er naturlig å tro at det store standardavviket observert ovenfor kommer som følge av det eksisterer langt flere små kommuner i Norge enn store. De fleste norske kommuner har et administrasjonsbudsjett som er lavere enn 31 millioner, men noen ekstremverdier trekker de opp<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> I utvalget observeres det at én kommune rapporterer å ha kostnader til administrasjon og styring på under tre millioner kroner. Dette fremstår noe suspekt da neste kommune på listen innrapporterer å nesten det dobbelte i utgifter til tross for å være en langt mindre folkerik kommune. Videre undersøkelser har ikke greid å avdekke om dette tallet er feil.

<sup>24</sup> SSB. *Kommuneregnskap*. Hentet 25/05-17. Fra

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=Kostra3KAFinansi&KortNavnWeb=kommregnko&PLanguage=0&checked=true>

#### 5.1.2.4 Brutto driftsutgifter knyttet til administrasjon og styring i prosent av totale brutto driftsutgifter

Tabell 9: Univariat analyse av økonomisk prioritering

Variabel	Enheter	Gjennomsnitt	standardavvik	Min	maks
Brutto driftsutgifter, administrasjon og styring i prs av tot br. driftsutgifter	189	7.1	2.1	1.8 <sup>20</sup>	17.3

Analysen av variabelen viser at det gjennomsnittlige forbruket kommunene i utvalget har i forbindelse med administrasjons og styring ligger på rundt 7% av de totale brutto driftsutgiftene. Standardavviket som observeres i tabellen er på 2.1 og dermed godt under gjennomsnittet.

#### 5.1.2.5 Administrativ struktur

Tabell 10: Univariat analyse av administrasjons struktur

Organisasjonsstruktur	Frekvens	Prosent %
Ikke-markedslignende	90	48
Markedslignende	99	52
Totalt	189	100%

Som det observeres i tabell 10 er fordelingen av hvorvidt kommunen har en markedslignende struktur eller ikke, svært jevnt fordelt. 52% av utvalgets kommuner hadde en av organisasjonsstrukturene som ble definert som markedslignende mens de resterende 48% oppga en struktur som ble definert som ikke markedslignende.



### 5.1.2.6 Norske ordføreres partitilhørighet

Tabell 11: Norske ordføreres partitilhørighet

Ordførerens partipolitiske tilhørighet	Frekvens	Prosent %	Kumulativ fordeling %
Arbeiderpartiet	57	30	30
Høyre	50	27	57
Senterpartiet	46	24	81
Kristelig folkeparti	9	5	86
Fremskrittspartiet	7	4	90
Venstre	4	2	92
SV	3	2	94
Listepartier	13	6	100
Totalt	189	100%	

I tabell 11 observeres det at spesielt tre partier innehar ordførerposisjonen i norske kommuner; Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet kontrollerer ordførerposisjonen i hele 81% av utvalgets kommuner. Kategoriseres partiene inn i borgerlige og ikke-borgerlige partier som det ble besluttet i operasjonaliseringen skapes denne tabellen

Tabell 12: Oversikt over antall borgerlige ordførere

Borgerlig eller ikke-borgerlig	Frekvens	Prosent %
Borgerlig	57	32
Ikke-borgerlige	119	68
Totalt	176	100%

Av tabellen ovenfor observeres det at cirka en tredjedel av utvalgets kommuner har en borgerlig ordfører og gir et godt grunnlag for videre analyser. Det observeres også at det totale antall enheter har gått ned fra 189 til 176. Forklaringen på dette er at listepartiene som tidligere nevnt vanskelig kan kategoriseres i borgerlig kontra ikke-borgerlige kategorier og er derfor besluttet å holdes utenfor analysen.

### 5.1.2.7 Sentralitet

Tabell 13: Sentralitetsfordeling blant utvalgets kommuner

Sentralitet	Frekvens	Prosent %	Kumulativ %
Minst sentrale kommuner	72	38	38
Mindre sentrale kommuner	23	12	50
Noe sentrale kommuner	45	24	74
Sentrale kommuner	49	26	100
totalt	189	100%	

Tabell 13 viser at ”minst sentrale kommuner” utgjør 38% og er dermed den største kategorien i utvalget. ”Sentrale kommuner” og ”Noe sentrale kommuner” representerer forholdsvis 26 og 24 prosent av utvalget og kan sies å være jevne. Den minste gruppen er dermed ”Mindre sentrale kommuner” som kun utgjør 12 prosent av utvalget.

Tabellen ovenfor viser at operasjonaliseringen som ble presentert tidligere mest sannynlig er mulig å gjennomføre på en valid og reliabel måte. Som det ble diskutert i operasjonaliseringsavsnittet er det spesielt ønskelig å skape en dummyvariabel mellom de helt sentrale og resten kommunene. Usikkerheten til om dette lot seg gjøre var knyttet til antall kommuner som var sentrale i utvalget var stort nok, men med 49 enheter eller 26 prosent av det totale utvalget fremstår analysen som gjennomførbart.

### 5.1.2.8 Geografisk region

I operasjonaliseringsprosessen av region ble det konkludert med at to operasjonaliseringer var hensiktsmessig. Her presenteres først den univariate analysen av fylke for så bli etterfulgt av landsdel.

Tabell 14: Fylkesvis fordeling av utvalgets kommuner

Fylke	Frekvens	Prosent %	Kumulativ %
Østfold	6	3	3
Akershus	10	5	8
Hedmark	10	5	14
Oppland	16	8	22
Buskerud	5	3	25
Vestfold	3	2	26
Telemark	5	3	29
Aust-Agder	9	5	34
Vest-Agder	6	3	37
Rogaland	13	7	44
Hordaland	13	7	51
Sogn og Fjordane	8	4	55
More og Romsdal	23	12	67
Sør-Trøndelag	7	4	70
Nord – Trøndelag	3	2	72
Nordland	29	15	88
Troms	12	6	94
Finnmark	11	6	100
Total	189	100%	

I tabell 14 observeres det at alle landets fylker er representert utenom Oslo, noe som forklares ved at den eneste kommunen i fylket har parlamentarisk styringsform.

Det observeres en forskjell blant hvor mange enheter hvert fylke har med i utvalget, noe som er forventet da antall kommuner totalt i de ulike fylkene også varierer. I utvalget ser man blant annet at Vestfold er blant fylkene med færrest enheter i utvalget og kun representeres ved tre kommuner. Samtidig vet man at fylket i sin helhet bare består av femten kommuner. Nordland er fylket som er representert flest ganger med hele 29 kommuner, men samtidig består fylket av hele 44 kommuner. Effekten av at fylkene består av et ulikt antall kommuner forklarer derimot ikke hele forskjellen som observeres i tabell 14. Blant annet har Nord-Trøndelag, i

likhet med Vestfold, tre enheter representert i utvalget, men dette fylket består av hele 23 kommuner.

En mulig forklaring på denne forskjellen er at det har vært færre rådmannsutlysninger i noen av fylkene. En tidligere nevnt muligheten som kan forklare denne observasjonen er at kommuner i visse geografiske områder ikke benytter seg av Kommunal-Rapport ved utlysning av rådmansstilling. Ved siden av å være en mulig feilkilde ved datainnsamlingen, kan det lave antall enheter fra noen fylker være en utfordring i forbindelse med de videre analysene. For at funnene knyttet til regionale effekter på fylkesnivå skal være signifikante, trengs det på grunn av det lave antall enheter en svært sterk effekt for at funnene skal observeres som signifikante

Noe av problemet som ble nevnt ovenfor forsvinner ved å benytte seg av landsdel istedenfor fylke. Ved å benytte seg av landsdel forsvinner noe informasjon, blant annet kan man ikke si noe om forskjeller i mellom fylkene, men til gjengjeld får man flere observasjoner på hver verdi noe som mest sannsynlig vil gjøre de kommende dataanalysene mer presise.

Tabell 15: Utvalgets kommuner kategorisert på landsdel

Landsdel	frekvens	Prosent %	Kumulativ %
Oslo og Akershus	10	5	5
Hedmark og Oppland	26	14	19
Sør-Østlandet	19	10	29
Agder og Rogaland	28	15	44
Vestlandet	44	23	67
Trøndelag	10	5	72
Nord-Norge	52	28	100
Totalt	189	100%	

I oversikten ovenfor observeres det at problemet med underrepresenterte kategorier fortsatt eksisterer, og da spesielt for landsdelene *Oslo og Akershus*, og *Trøndelag* som begge er representert ved 10 enheter.

## 5.3 Bivariat analyse

Der det univariate analysekapitlet hadde til hensikt å undersøke hver enkelt variabel hver for seg, er meningen i den bivariate analysen å undersøke årsakssammenhengen mellom én uavhengig og den avhengige variabelen. Analysene som gjennomføres i dette kapitlet vil som nevnt enten benytte seg av krysstabulering eller logistisk regresjon, argumentene for dette valget ble belyst i metodekapitlet.

### 5.3.1 Økonomiske variabler

De første forklaringsvariablene som blir undersøkt i de bivariate analysene er hypotesene som knytter seg til kommunens økonomi.

#### 5.3.1.1 Økonomisk handlingsrom

**H1:** Lite økonomisk handlingsrom fører til mindre bruk av rekrutteringsselskap

**H1 alternativ:** Lite økonomisk handlingsrom fører til mer bruk av rekrutteringsselskap

Tabell 16: Logistisk regresjonsanalyseanalyse. Uavhengig variabel: økonomisk handlingsrom

(N:189)

Uavhengig variabel	Oddsrate	Prosent (%)	P-verdi
Netto driftsresultat i kroner per innbygger	.999	-0.001	0.128

Signifikansnivå: \*=p<0,10; \*\*=p<0,05, \*\*\*=p<0,01

Den første operasjonaliseringen som ble tatt i bruk for å undersøke effekten av økonomi er *netto driftsresultatet per innbygger i kommunen*. Som det observeres i tabell 16 oppdages det ingen statistisk signifikant sammenheng mellom variablene (P=0.128). Som nevnt i metodekapitlet forventes det sjeldent en sterk effekt når den uavhengige variabelen er kontinuerlig. Til tross for dette må den observerte oddsraten på .999 sies å være lav. Med andre ord har ikke netto driftsresultat en sterk påvirkningskraft i noen av retningene.

Den andre målet på økonomisk situasjon som er undersøkt, er hvorvidt kommunen var kategorisert som en ROBEK-kommune.

Tabell 17: Krysstabellanalyse. Uavhengigvariabel: ROBEK (N,%)

Ekstern hjelp	Ikke-ROBEK	ROBEK	Total
<b>Intern utlysning</b>	55	10	65
	85	15	100 %
	34	37	34%
<b>Ekstern utlysning</b>	107	17	124
	86	14	100%
	66%	63%	66%
<b>Total:</b>	162	27	189
	86	14	100%
	100%	100%	100%

$$X^2(1, n=189) = 0.097 \quad P = 0.755$$

Krysstabellanalysen viser at heller ikke denne operasjonaliseringen av økonomisk tilstand har en signifikant effekt på variabelen ekstern utlysning. Den observerte p-verdien er svært høy ( $P=0.755$ ) og sammenhengen er svært lav (0.097). Når begge operasjonaliseringene av økonomi er samstemte i at det ikke eksisterer en statistisk signifikant sammenheng mellom økonomiskhandlingsrom og bruk av rekrutteringsselskap er tyder dette på at hverken H1 eller H1 alternativ før økt støtte, tvert i mot.

### 5.3.1.2 Økonomiske prioriteringer

**H2:** Økt prioritering av administrasjonen i kommunebudsjettet fører til mindre sannsynlighet for bruk av rekrutteringsselskap.

Tabell 18: Logistisk regresjonsanalyse. Uavhengigvariabel: økonomisk prioritering av kommuneadministrasjonen

(N:189)

Uavhengig variabel	Oddsrate	Prosent (%)	P-verdi
Økonomisk prioritering av kommuneadministrasjonen	.668	33.2	0.000***

Signifikansnivå: \*= $p<0,10$ ; \*\*= $p<0,05$ ; \*\*\*= $p<0,01$

Den bivariate analysen mellom ekstern utlysning og den relative størrelsen på administrasjonsbudsjett viser en både en sterk og statistisk signifikant sammenheng. Den univariate analysen viste at brutto driftsutgifter knyttet til administrasjon og styring varierte fra 1.8 til 17.3 prosent av de totale utgiftene til kommunene. Siden verdiene var såpass spredt

var det usikkert på hvor sterk effekten ville bli, en oddsrate på hele .668 tyder derfor på en svært sterk sammenheng, noe som også blir forsterket av at p-verdien rapporteres å være  $<0.001$ .

Det legges også merke til at funnene i analysen er i tråd med de teoretiske forventningene. Når den prosentvise kostnaden til administrasjon og styring øker, minsker bruken av rekrutteringsselskap.

### 5.3.2 Forhold ved kommuneadministrasjonen

#### 5.3.2.1 Størrelsen på kommuneadministrasjonen

**H3:** Store kommuneorganisasjoner benytter seg mer av rekrutteringsselskap.

**H3 alternativ:** Mindre kommuneorganisasjoner benytter seg mer av rekrutteringsselskap

Tabell 19: Logistisk regresjonsanalyse. uavhengig variabel: Kommuneadministrasjonens størrelse

(N:189)

Uavhengig variabel	Oddsrate	Prosent (%)	P-verdi
Kommuneadministrasjonens størrelse	1.04	4	0.001***

Signifikansnivå: \*= $p<0,10$ ; \*\*= $p<0,05$ ; \*\*\*= $p<0,01$

I tabell 19 observeres det at effekten av størrelsen på det totale administrasjonsbudsjettet når det gjelder bruk av rekrutteringsselskap er tydelig statistisk signifikant. Det avdekkes at effekten har en positiv oddsrate på 1.04, et tall som er interessant av to grunner; for det første er oddsraten høy med tanke på at variabelen er operasjonalisert på et forholdstallsnivå. For det andre avdekker retningen på effekten at det er den opprinnelige hypotesen som predikerte økt bruk av rekrutteringsselskap som følge av økt størrelse på administrasjonen som gis økt troverdighet.

### 5.3.2.2 Administrasjonsmodell

**H5:** Kommuner med markedsliknende administrative strukturer tar i bruk rekrutteringsselskap i større grad enn kommuner med tradisjonelle strukturer.

Tabell 20: Krystabellanalyse. Uavhengig variabel: administrasjonsstruktur (N,%)

Ekstern hjelp	Ikke-markedsliknende struktur	Markedsliknende struktur	Total
<b>Intern utlysning</b>	41	24	65
	63	37	100 %
	46	24	34%
<b>Ekstern utlysning</b>	49	75	124
	40	60	100%
	54	76	66%
<b>Total:</b>	90	99	189
	48	52	100%
	100%	100%	100%

Signifikansnivå: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ ; \*\*\*= $p < 0,01$

$$\chi^2(1, n=189) = 9.49 \text{ } P = 0.002^{**}$$

Tabell 20 avdekker at kommunens administrative struktur ser ut til å ha en påvirkning på bruken av ekstern utlysning. Korrelasjonen mellom organisasjonsstruktur og bruken av rekrutteringsselskap rapporteres til 9.49 mens P-verdien rapporteres til å være slå som 0.002. Ut i fra tabellen trekkes også konklusjonen om at det er kommunene med markedsliknende strukturer som i større grad benytter rekrutteringsselskap kontra de med andre administrasjonsstrukturer

### 5.3.4 Politiske forhold

#### 5.3.4.1 Politisk ideologi

**H6:** Kommuner styrt av borgerlige partier vil ha større sannsynlighet for å benytte seg av rekrutteringsselskap.



Tabell 21: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: borgerlig ordfører

Ekstern hjelp	Ikke-borgerlig ordfører	Borgerlig ordfører	Total
<b>Intern utlysning</b>	43	14	57
	75	25	100 %
	36	25	34%
<b>Ekstern utlysning</b>	76	43	124
	64	36	100%
	64	75	68%
<b>Total:</b>	119	57	189
	68	32	100%
	100%	100%	100%

Signifikansnivå: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ ; \*\*\*= $p < 0,01$

$$X^2(1, n=176) = 2.35 \text{ } P = 0.125$$

For å undersøke hvorvidt en borgerlig styrt kommune har en større sannsynlighet til å benytte seg av rekrutteringsselskap ble kommuner med ordførere fra Høyre og Fremskrittspartiet betegnet som borgerlige. Av krysstabellanalysen ovenfor observeres det, i tråd med forventningene, at det er en sammenheng mellom kommuner styrt av borgerlige partier og bruken av rekrutteringsselskap. Sammenhengen observeres derimot ikke til å være statistisk signifikant med en p-verdi på 0.125.

## 5.3.5 kommunens omgivelser

### 5.3.5.1 Sentralitet

**H6: Sentrale kommuner har større sannsynlighet for å ta i bruk rekrutteringsselskap.**

Tabell 22: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel: Sentralitet

Ekstern hjelp	Ikke-sentrale kommuner	Sentrale kommuner	Total
<b>Intern utlysning</b>	55	10	65
	85	15	100 %
	39	20	34%
<b>Ekstern utlysning</b>	85	39	124
	69	31	100%
	61	80	66%
<b>Total:</b>	140	49	189
	74	26	100%
	100%	100%	100%

Signifikansnivå: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ , \*\*\*= $p < 0,01$

$$X^2(1, n=189) = 5.73 \text{ } P = 0.017^{**}$$

Analysen i tabell 22 viser at det eksisterer en sammenheng mellom graden av sentralitet og bruken av rekrutteringsselskap. Ut i fra krysstabuleringen observeres det at sammenhengen stammer fra det som var forventningene. De sentrale kommunene benytter seg i større grad av rekrutteringsselskap enn de mindre sentrale kommune. Korrelasjonsmålet rapporteres til å være på sterke 5.73 og P-verdien er 0.017 noe som betyr at korrelasjonen er statistisk signifikant på et 0.05 signifikansnivå

### 5.3.5.2 Geografisk plassering

**H7: kommunens sannsynlighet for å ta i bruk rekrutteringsselskap påvirkes av geografisk beliggenhet.**

Som det ble diskutert i metodekapittelet fremstår det givende å undersøke effekten av geografisk region på både fylke- og regionnivå, til tross for at kun ett av målene kan bli brukt i den kommende multivariate analysen.

Tabell 23: Bruk av rekrutteringsselskap blant fylkene (N,%)

Fylke	Intern utlysning	Ekstern utlysning	Ekstern utlysning i %	Total antall
Østfold	1	5	83	6
Akershus	1	9	90	10
Hedmark	3	7	70	10
Oppland	4	12	75	16
Buskerud	1	4	80	5
Vestfold	1	2	66	3
Telemark	2	3	60	5
Aust-Agder	0	9	100	9
Vest-Agder	1	5	83	6
Rogaland	4	9	60	15
Hordaland	2	11	85	13
Sogn og Fjordane	2	6	75	8
Møre og Romsdal	4	19	83	23
Sør-Trøndelag	0	7	100	7
Nord-Trøndelag	2	1	33	3
Nordland	19	10	34	29
Troms	10	2	20	12
Finnmark	8	3	27	11
Totalt	65	124		189

Tabellen ovenfor avdekker at det er store forskjeller på hvor vanlig det er å benytte seg av rekrutteringsselskap i ulike fylker. Som et eksempel ble det i to av landets fylker benyttet rekrutteringsselskap ved samtlige ansettelser, mens det i Troms kun ble benyttet hjelp utenifra ved to av 12 ansettelsesprosesser.

Tidligere i oppgaven ble det avdekket at norske kommuner i gjennomsnitt brukte rekrutteringsselskap ved 66% av ansettelsesprosessene, men i tabellen ovenfor observeres det at bruken i de fleste kommuner er høyere enn dette. Én av forklaringene på dette er at tre fylker skiller seg fra trenden ved at de benytter rekrutteringsselskap i langt mindre enn 50%

av utlysningene. Et fjerde fylke; Nord-Trøndelag har også en langt lavere bruk av rekrutteringsselskap, men på grunn av det lave antall enheter fra dette fylket er det vanskelig å konkludere med at dette er et brudd på trenden. De tre fylkene Nordland, Troms og Finnmark har en henholdsvis bruk av rekrutteringsselskap på 34%, 20% og 27%.

### 5.3.5.3 Landsdel

Kategoriserer man fylkene etter hvilken landsdel de hører til observeres samme trend som tidligere.

Tabell 24: Bruk av rekrutteringsselskap blant regionene (N,%)

Landsdel	Intern utlysning	Ekstern utlysning	Ekstern utlysning %	Totalt
Oslo og Akershus	1	9	90	10
Hedmark og Oppland	7	19	73	26
Sør-Østlandet	5	14	73	19
Agder og Rogaland	5	23	82	28
Vestlandet	8	36	82	44
Trøndelag	2	8	80	10
Nord-Norge	37	15	29	52
Totalt	65	124		189

Funnene gjort i tabellen ovenfor stemmer godt overens med de som ble gjort tidligere med fylke som kategorisering. Bruken av rekrutteringsselskap er i samtlige fylker godt over gjennomsnittet på 66%, men et fylke trekker snittet ned; kommunene i Nord-Norge brukte kun rekrutteringsselskap i 29% av rekrutteringsprosessene. Av totalt 52 utlysninger i den nordligste regionen ble det kun brukt ekstern utlysning i 15 tilfeller. Til sammenligning ble det i resten av landet utlyst 137 rådmannsstillinger, men her var hele 109 av utlysningene lyst ut av et rekrutteringsselskap. Med andre ord brukte kommunene i den nordligste regionen rekrutteringsselskap i 29% av rekrutteringsprosessen, mens snittet for resten av landet var 80%, noe som er en svært tydelig og interessant variasjon.

Tabell 25: Krysstabellanalyse. Uavhengig variabel. Geografisk region nord-norge (N,%)

(N=189)

Ekstern hjelp	Ikke nordnorske kommuner	Nordnorske kommuner	Total
<b>Intern utlysning</b>	28	37	65
	43	57	100 %
	20	71	34%
<b>Ekstern utlysning</b>	109	15	124
	88	12	100%
	80	29	66%
<b>Total:</b>	137	52	189
	73	28	100%
	100%	100%	100%

Signifikansnivå: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ ; \*\*\*= $p < 0,01$

$$\chi^2(1, n=189) = 42.96 \text{ } P = <0.001***$$

Analysen avdekker, i tråd med forventningene, at det eksisterer en sterk sammenheng mellom den nordligste region og bruk av rekrutteringsselskap. Korrelasjonen mellom disse variablene rapporteres til å være på veldig sterke 42.96, mens den statistiske signifikansen rapporteres til å være på  $<0.001$

I forbindelsen med geografisk region var det også knyttet forventninger til at bruken skulle være størst på det sentrale Østlandet. Til tross for at det jevnt over observeres en høy bruk av rekrutteringsselskap i regionen skiller Østlandet seg ut regionen med størst bruk. I denne regionen benyttet hele 9 av 10 kommuner rekrutteringsselskap ved ansettelse av rådmann. Som det blir vist i krysstabellen nedenfor registreres effekten å kun være statistisk signifikant når signifikansnivået er satt til  $p < 0,1$ . En forklaring på dette er at kun 10 av de 189 kommunene i utvalget er plassert i denne regionen. Analysen må med andre ord oppdage veldig sterke effekter for at de skal oppfattes som signifikante.

Til tross for at effekten av å være plassert på det sentrale-Østlandet akkurat observeres til å være signifikant vil den ikke behandles i den multivariate analysen. Grunnen til dette er at å både behandle geografisk region nord-Norge og det sentrale Østland i samme logistiske analyse vil bryte med forutsetningen om variablene ikke skal være korrelert med hverandre. På bakgrunn av styrken på funnene velges det derfor å fokusere på den førstnevnte regionen.

(N=189)

Tabell 26:krysstabellanalyse. Uavhengig variabel. Geografisk region sentrale Østlandet

Ekstern hjelp	Resten av landet	Sentrale-Østlandet	Total
<b>Intern utlysning</b>	64	1	65
	98	2	100 %
	36	10	34%
<b>Ekstern utlysning</b>	115	9	124
	93	7	100%
	64	90	66%
<b>Total:</b>	179	10	189
	95	5	100%
	100%	100%	100%

Signifikansnivå: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ , \*\*\*= $p < 0,01$

$$X^2(1, n=189) = 2.8 \text{ } P = <0.095***$$

## 5.4 Multivariat analyse

Der sammenhengen mellom variablene i forrige kapittel ble undersøkt hver for seg og dermed uavhengig av hverandre, er hensikten med multivariat analyse å undersøke flere av de uavhengige variablene samtidig. Ved å inkludere flere uavhengige variabler blir den multivariate analysen i stand til å undersøke hvorvidt de observerte effektene påvirker hverandre (Ringdal, 2013, s.402). Den multivariate analysen er også den beste muligheten for å sammenligne hvor sterk effekt de ulike variablene har sammenlignet mot hverandre.

I forbindelse med hvilke variabler som skal inngå i den multivariate analysen ble det tidligere i teksten konkludert med at de variablene som ble funnet signifikante eller nært signifikant i den bivariate analysen er verdt å sjekke ut videre. Siden det ikke ble observert noen variabler som var svært nærme å være statistisk signifikante, består den kommende analysen av de fem variablene som ble observert til å være signifikante.

Tabell 27: Multivariat logistisk regresjonsanalyse.

(N=189)

Uavhengig variabel	Oddsrate	Prosent %	P-verdi
Relative kostnadene til administrasjon	.783	-22	<b>0.007**</b>
Landsdel Nord-Norge	.137	-86	<b>0.00***</b>
Størrelsen på kommuneadministrasjonen	1.03	3	<b>0.05**</b>
Sentralitet	.645	-36	0.366
Markedslignende organisasjonsstruktur	1.12	12	0.78

Signifikansnivå: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ ; \*\*\*= $p < 0,01$

$$LR^2(5, n=189) = 63, P = 0.000***$$

Sammenlignet med funnene i de bivariate analysen, observeres det en markant endring blant flere av variablene. Blant annet rapporteres det at to av variablene ikke lenger er statistisk signifikante når de kontrolleres for de andre variablene.

Modellens totale forklaringskraft. Gis stor forklaringskraft p- verdien er bra (Y) Senere blir det gjennomgått hvilke effekter som i størst grad bidrar

#### 5.4.1 Økonomiske prioriteringer

Én av effektene som er statistisk signifikant i den multivariate analysen var variabelen knyttet til kommunens relative kostnader til administrasjon. Allikevel registreres det at variabelen blir tilegnet mindre forklaringskraft nå enn det den ble gitt tidligere. Mer presist går den prosentvise effekten av én enhets endring ned fra 30% til 22%. Til tross for denne endringen rapporteres den statistiske signifikansen fortsatt til å være svært sterk. P-verdien rapporteres til å være på 0.007.

Som et resultat av disse observasjonene gis H3: *Økt prioritering av administrasjonen i kommunebudsjettet fører til mindre sannsynlighet for bruk av rekrutteringsselskap*. Forsterket troverdighet.

### **5.4.2 Geografisk region**

Den andre hypotesen som viste seg å være statistisk signifikant var ideen om at bruken av rekrutteringsselskap varierte på bakgrunn av hvilken geografisk region kommunen var plassert i. Mer presist var tanken at tilgjengelighet og normer i regionen kunne påvirke bruken av rekrutteringsselskap i negativ retning. I den bivariate analysen ble det gjort tydelig observasjoner på at predikasjonen mest sannsynlig var korrekt. Allikevel ble det stilt spørsmålstegn ved funnet, og spesielt var tanken om at resultatet var forstyrret av en annen variabel til stede. Til tross for denne bekymringen viste variabelen seg å fortsatt være svært sterk og statistisk signifikant

I den bivariate analysen ble det oppdaget at kommuner i de tre nordligste fylkene hadde en langt mindre sjanse for å benytte seg av ekstern utlysning, men samtidig ble det diskutert hvor mye av denne effekten som faktisk var reel eller om årsakskjeden var enten spuriøs eller mellomliggende. Korrigert for spuriøse og mellomliggende forklaringsvariabler i den multivariate analysen observeres det at effekten fremdeles er både svært sterk og signifikant ( $P < 0.001$ ). Med andre ord fremstår effekten som ekte og ikke skapt av de andre variablene.

Konklusjonen blir derfor at hypotesen om geografisk region får forsterket tillit.

### **5.4.3 Størrelsen på kommuneadministrasjonen**

Den tredje variabelen som ble observert som signifikant var størrelsen på kommuneadministrasjonen. I hypoteseutformingen ble det predikert en korrelasjon mellom økt størrelse på administrasjonen og bruk av rekrutteringsselskap. Hypotesen fikk forsterket troverdigheten i den bivariate analysen, blant fordi effekten fremstod svært sterk til å være en kontinuerlig variabel med 189 ulike observasjoner. I den multivariate analysen avdekkes det at effekten er noe svakere enn det den originalt fremstod og går fra 4% til 3%, samtidig forandrer variabelen seg fra å være signifikant på et 0.01 nivå til et 0.05 nivå.

Selv om det er knyttet noe større usikkerhet til variabelens effekt etter å ha kontrollert for de andre effektene fremstår den fortsatt som statistisk signifikant. Det kan dermed konkluderes med at det eksisterer en sammenheng mellom størrelse på administrasjon og bruk av rekrutteringsselskap.



#### 5.4.4 Sentralitet

Én av variablene som gikk fra å være statistisk signifikant i den bivariante analysen til å ikke være det i den multivariate analysen var sentralitet. I den multivariate analysen observeres det en kraftig korreksjon i forhold til resultatet i den bivariante analysen. I krysstabellanalyse er sammenhengen mellom de to variablene  $X^2(1, n=189) = 5.73$  og den statistiske signifikansen til  $P = 0.017$ . Det er dermed overraskende at den multivariate analysen mener at variabelen er svært langt unna å være signifikant  $P=0.366$ .

Noe av forklaringen på denne voldsomme endringen finner man i korrelasjonsmatrisen (vedlegg 1). I matrisen oppdages det en signifikant korrelasjon mellom sentralitet og hvorvidt kommunen er fra den nordligste regionen. Resultatet må tolkes ditt at den signifikante effekten som ble observert i den bivariante analysen ikke var reel, men heller en spuriøs effekt som følge av geografisk plassering .

Som en følge av dette kan ikke H6: *Sentrale kommuner har større sannsynlighet for å ta i bruk rekrutteringsselskap*, gis økt troverdighet i denne studien.

#### Administrasjonsmodell

Den andre variabelen som ikke ble funnet statistisk signifikant i den multivariate analysen var markedslignende strukturer. Den teoretiske forventingen var at kommunene med markedslignende strukturer i større grad benyttet seg av eksterne utlysninger enn andre strukturer. Det ble funnet støtte for denne hypotesen i den bivariante analysen, men som det ble observert i tabell 28 forandret sammenhengen mellom variablene seg betraktelig i den multivariate analysen.

Den sannsynlige forklaringen på endringen er at variabelen *Nord-Norge* nok engang har korrigert effekten i den multivariate analysen. Det rettes mistanke mot denne forklaringen etter å ha studert korrelasjonsmatrisen (vedlegg1) og funnet en statistisk signifikant sammenheng. Mistanken blir langt på bekreftet ved at i en multivariat analyse uten variabelen *Nord-Norge* er variabelen *markedslignende struktur* fortsatt statistisk signifikant (vedlegg 6).

## 5.5 Multivariat analyse korrigert for ett standardavvik

Flere steder i teksten er det nevnt at én av ulempene ved logistisk analyse er at tolkningen av de ulike effektene kan være vanskelig, og det er hintet om at å korrigere dem for ett standardavvik er en mulig løsning.

I tabellen som presenteres nedenfor blir effektene, som er korrigert for ett standardavvik, presentert i prosent fremfor odds rate. Forklaringen bak dette valget er at prosent for de fleste er lettere å tolke. Det er viktig å presisere at de dikotome og kontinuerlige variablene skal leses fra hver sin kolonne.

Tabell 28: Multivariat analyse korrigert for ett standardavvik

(N=189)

Uavhengige variabel	Koeffisient	%	%StdX	P-verdi
Økonomiske prioriteringer	-0.244	-21.7	<b>-41.4</b>	<b>0.007**</b>
Geografisk region	-1.98	<b>-86.3</b>	-58.9	<b>0.00***</b>
Kommuneadministrasjonens størrelse	0.027	2.8	<b>241</b>	<b>0.05**</b>
Sentralitet	-0.43	-35.5	-17.5	0.366
Administrasjonsstruktur	0.11	11.7	5.7	0.78

Signifikansnivå: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ ; \*\*\*= $p < 0,01$

Når de relative forklaringskraft sammenlignes observeres det at variablene har til dels stor variasjon i forklarings effekt. På bakgrunn av oddsraten som ble observert i den foregående analysen er det ikke overraskende at kompleksiteten i kommuneadministrasjonen er effekten som tilegnes størst forklaringskraft når det justeres for ett standardavvik. Når effekten justeres for ett standardavvik rapporteres den til å være på hele 241%. Til sammenligning rapporteres det at variabelen med nest størst forklaringskraft, *Nord-Norge*, har en effekt på 86% ( Siden variabelen er dikotom er den allerede justert for ett standardavvik og forandrer seg ikke fra den originale multivariate analysen). Av de signifikante effektene er det de relative kostnadene til administrasjon som har minst forklaringskraft, men til tross for at dette er effekten med minst forklaringskraft regnes et funn justert for ett standardavvik på 41% for å være nokså sterk. (Acock, 2014, s.344)

## 5.6 Modellens totale forklaringskraft

Som det ble nevnt tidligere i kapitlet er modellens totale forklaringskraft ganske betydelig. Hensikten med den kommende redegjørelsen er å forklare hvilke av variablene som i størst grad forklarer denne forklaringskraften. I dette arbeidet benyttes det av observert variasjon i total forklaringskraft basert på kjikvadrattesten. Ved å sammenligne den originale modellens forklaringskraft også kjent som null-modellen (den uten noen uavhengige variabler) med modellens forklaringskraft når én forklaringsvariabel er inkludert, observeres det hvor stor endringen er. (Long og Freese, 2006, s.123) Med andre ord undersøker man hvor mye hver enkelt variabel har å si for den totale forklaringskraften.

Resultatene i tabell 30 viser at modellen med de uavhengige variablene er tydelig bedre til å predikere utfallet til den avhengige variabelen enn null-modellen.

(N=189)

Tabell 29: Likelihood-kjikkvadrattest av modellens totale forklaringskraft

Uavhengig variabel	Modellens totale forklaringskraft (-2*log LL)	Variabelens likelihood - kjikkvadrat	P-verdi
Original modell (Null modell)	180		
Geografisk region	202	<b>22</b>	<b>0.001***</b>
Størrelse på kommuneadministrasjonen	186	<b>6</b>	<b>0.013**</b>
Sentralitet	181	1	0.369
Administrasjonsstruktur	180	0.08	0.78
Økonomiske prioriteringen	188	<b>8</b>	<b>0.05**</b>

Signifikansnivå: \*= $p < 0,10$ ; \*\*= $p < 0,05$ ; \*\*\*= $p < 0,01$

Det observeres at den viktigste forklaringen til modellens totale forklaringskraft, er variabelen som tar for seg hvorvidt kommunen er plassert i den nordligste regionen. Noe overraskende observeres det at Nord-Norge er variabelen med størst forklaringskraft i den totale modellen. Ved å fjerne den nevnte variabelen stiger resultatet i likelihood testen fra 180 til 202.

## 6. Drøfting

### **6.1 Observert variasjon**

Det første forskningsspørsmålet som ble stilt handlet om hvor stor variasjonen knyttet til bruk av rekrutteringsselskap det var ved ansettelse av rådmann. Det enkle svaret på dette er at 66 prosent av rekrutteringsprosessene som ble observert i denne studien var gjennomført av rekrutteringsselskap. Samtidig ble det observert store geografiske forskjeller, i den nordligste regionen ble det kun brukt rekrutteringsselskap i rett under tre av ti rekrutteringsprosesser. Ved å ekskludere den nordligste landsdelen fra landsgjennomsnittet ble det observert at rekrutteringsselskap ble brukt i nøyaktig åtte av ti prosesser. Det er med andre ord observert en nokså kraftig variasjon av hvorvidt norske kommuner tar i bruk rekrutteringsselskap. Som diskutert i metodekapittelet eksisterer det gode argumenter for at denne konklusjonen i stor grad kan generaliseres til å gjelde hele populasjonen.

At det observeres variasjon blant norske kommuners bruk av rekrutteringsprosess gjør drøftingen av hva valget er et uttrykk for spesielt relevant. I den kommende drøftingen undersøkes det for hvorvidt valget er et resultat av økonomi, trekk ved administrasjonen, politisk ideologi eller omgivelser.

### **6.2 Hva kan forklare variasjonen?**

Det andre forskningsspørsmålet som ble presentert handlet om hva som kan forklare hvorfor noen kommuner benytter rekrutteringsselskap mens andre utfører prosessen internt. Kort fortalt, hva kjennetegner kommunene som benytter seg av rekrutteringsselskap og hva kjennetegner de som utfører prosessen internt? Som det ble vist i analysen er det oppdaget flere forklaringsvariabler som har både en signifikant og tydelig forklaringskraft. Et naturlig første steg i den kommende forklaringen er å drøfte disse signifikante funnene. King m.fl. (1992, s.100) presiserer at også vel funderte hypoteser som ikke viser seg å være statistisk signifikante er verdifulle funn, men at verdien av disse ofte blir underkjent i den samfunnsvitenskapelige forskningen. For å unngå dette blir også de avkreftede hypotesene drøftet i dette kapittelet.

Til tross for at de metodiske valgene er gjort rede for i metodekapittelet, vil det også være av interesse å drøfte hvorvidt observasjonene kan tenkes å ha en forklaring på bakgrunn av

metodiske svakheter. Spesielt vil det diskuteres hvorvidt hypotesene som ikke ble registrert som signifikante egentlig har vært påvirket av slike svakheter.

### **6.2.1 Relativ kostnader til administrasjonsbudsjett**

Analysen viser en signifikant og sterk tendens til at kommuner med høye relative kostnader til administrasjon, i mindre grad benytter seg av rekrutteringsselskap. Som predikert i hypoteseutformingen observeres det en negativ sammenheng mellom økte relative kostnader til administrasjonen, og bruken av rekrutteringsselskap. Med andre ord, jo større slakk det er i kommuneadministrasjonen desto mindre er sannsynligheten for å benytte rekrutteringsselskap. I denne forbindelse er det viktig å huske på at begrepet slakk har en bredere mening enn rent økonomisk, blant annet vil ledig kapasitet også betraktes som slakk. Denne observasjonen er svært interessant; i tidligere studier innenfor feltet, er ofte slakk innad i organisasjonen koblet til *økt* bruk av rekrutteringsselskap (Dale, 1995, s.29). Min forklaring av dette fenomenet er; for det første er kostnadene knyttet til bruk av rekrutteringsselskap sjeldent planlagt i kommunebudsjettet<sup>25</sup>. Dermed gir ikke økt slakk i administrasjonsbudsjettet økt bruk av rekrutteringsselskap. Dale (ibid) predikerer at større handlingskapasitet (hvor han nevner større personalavdeling som eksempel), gir økt bruk av mer utradisjonelle rekrutteringsmetoder som eksterne konsulenter. Jeg argumenterer for det motsatte; stor personalavdeling i forhold til organisasjonen vil føre til mer bruk av interne ressurser og mindre bruk av konsulenter.

En viktig presisering er at dette gjelder administrasjonsbudsjettet. I likhet med Dale (1995, s.30) argumenterer også jeg for at organisasjoner med generelt stort økonomisk handlingsrom har større sjanse for å benytte seg av rekrutteringsselskap.

### **6.2.2 Kommuneadministrasjonens størrelse**

Det andre signifikante funnet i analysen var at kommuneadministrasjonens størrelse påvirker sannsynligheten for bruk av rekrutteringsselskap. Gjennom det instrumentelle perspektivet blir det som blant annet Dale (1995, s.29) argumenterer for, forventet at økt størrelse på kommunens administrasjon gir økt bruk av rekrutteringsselskap. I den alternative hypotesen

---

<sup>25</sup> Lunner kommune, *Rekruttering av rådmann: prosess og framdrift*, hentet, 09/05-17

<http://www.lunner.kommune.no/cpclass/run/cpesa62/file.php/def/16013823d16013823o702560/rekruttering-av-raadmenn.pdf>

som baserte seg på Røvik kompetanseteori, (1991, s.141) ble det trukket en sammenheng mellom kompetanse i kommunen og kjøp av konsulentttjenester. Det ble videre vist at størrelse i kommuneadministrasjonen kan kobles til det Røvik (ibid) kaller kompetanseproblemet. Når størrelsen på administrasjonen minker, øker sjansen for at kommunen ser seg nødt til å benytte seg av ekstern kompetanse.

Analysen avdekket at det var hypotesen som hevdet at større organisasjoner har større sannsynlighet for å benytte seg av rekrutteringsselskap som stemte blant utvalgets enheter. Samtlige analyser viser en tydelig positiv og statistisk signifikant sammenheng mellom størrelse og bruken av rekrutteringsselskap. Hypotesen om at mindre kommuner må benytte seg av rekrutteringsselskap på grunn av kompetanseproblem kan i dette tilfellet avkreftes. En forklaring på dette kan være at ansettelsesprosessen i de små kommunene er såpass oversiktlig at selv om de i noen tilfeller kun har begrenset kompetanse, oppfatter de seg selv som kapable til å gjennomføre prosessen.

Som diskutert tidligere er det mest givende å se et fenomen gjennom flere perspektiver og det institusjonelle perspektivet gir i dette tilfellet flere interessante teoretisk forklaringer. I teorikapittelet ble det kort drøftet hvordan en institusjonell tankerekke kunne bidra til økt forståelse av årsaksforholdet mellom administrasjonsstørrelse og bruk av rekrutteringsselskap. Denne ene forklaringen som ble nevnt var at større organisasjoner har en bredere kontaktflate med omverden. Dermed er de i større grad enn små organisasjoner utsatt for press fra omverdenen (Dale, 1995, s.30). Med andre ord har de store kommuneadministrasjonene flere øyne rettet mot seg, noe som kan føre til økt press om å følge omgivelsenes normer. Den andre institusjonelle forklaringen på hvordan størrelse henger sammen med bruk av rekrutteringsselskap ble knyttet til DiMaggio og Powell (1983) sin forståelse av mimetisk isomorfi. Siden rekrutteringsprosessen kan tenkes å være mer uoversiktlig og kompleks i de større kommune administrasjonene, ser de seg i større grad nødt til å etterligne andre lignende administrasjoner.

Istedenfor å velge ett perspektiv til å forklare årsaksforholdet, er det i tråd med Christensen m.fl. (2009, s.23) viktig å være åpen for at de ulike teoriene i større grad må betraktes som komplementerende fremfor rivaliserende.

### 6.2.3 Geografisk region

Den tredje hypotesen som blir gitt økt troverdighet i analysen, var ideen om at den geografiske plasseringen til kommunen var med på å påvirke bruken av rekrutteringsselskap. Det ble knyttet to forklaringer til denne hypotesen; ut i fra det instrumentelle perspektivet ble det knyttet en sammenheng mellom tilgangen til rekrutteringsselskap og bruken av dem. I det institusjonelle perspektivet var det derimot tanken om ulik normutvikling i de geografiske regionene som var styrende. Begge disse teoriene skapte en forventning om at bruken av rekrutteringsselskap var forskjellig i de ulike regionene. Spesielt var det forventninger om at bruken var lavere i den nordligste regionen, men det var også mistanke om noe høyere bruk på Østlandet enn resten av landet.

I analysen av datamaterialet ble det observert resultater som støtter de nevnte teoretiske antagelsene. For det første observeres det en tydelig trend blant kommunene i den nordligste regionen; Kommunene i Nord-Norge benytter seg i langt mindre grad av rekrutteringsselskap enn resten av landets kommuner. Som nevnt tidligere benyttes rekrutteringsselskap i kun tre av ti ansettelsesprosesser i den nordligste regionen. Et tall som er markant lavere enn de andre regionene.

Med bakgrunn i Abrahamsson (1996) og Christensen m.fl. (2009) sine teorier kan det spekuleres i om nærhet og tilgjengelighet til rekrutteringsselskap av en hvis størrelse kan forklare den observerte sammenhengen mellom region og bruk av rekrutteringsselskap. I vedlegg 4 observeres det at ingen av de store rekrutteringsselskapene innenfor rådmannsrekruttering er fysisk til stede i den nordligste regionen. Samtidig observeres det at alle rekrutteringsprosessene som ble gjennomført av rekrutteringsselskap i den nordligste regionen ble gjennomført av lokale selskaper som er fysisk representert i et eller flere av de nordligste fylkene. Ved å kombinere disse funnene og teorien om at tilgjengelighet og nettverk har en påvirkningskraft, fremstår det plausibelt å hevde at tilbudsaktørenes fysiske plassering er med på å skape variasjon blant regionenes bruk av rekrutteringsselskap.

I den institusjonelle forståelsen av hvorfor det eksisterer variasjon blant regionene er også rekrutteringsselskapenes fysiske plassering en viktig faktor. Basert på Abrahamsson (1996, s.225) og Christensen m.fl. (2009, s.84) er det ikke tilgjengeligheten som forklarer variasjonen, men selskapenes evne til å påvirke normene. Ved at de store rekrutteringsselskapene ikke er tilstede i den nordligste regionen har de i mindre grad



mulighet til å påvirke omgivelsenes normer. Det er viktig å presisere at dette gjelder de store selskapene, som det blir vist i vedlegg 4 fins det flere rekrutteringsselskap i den nordligste regionen, men disse er i stor grad kun lokale og har forholdsvis få ansettelser av rådmenn. Det observeres også at flere av de nordligste selskapene driver med rekrutteringsprosesser som en bigeskjefte.<sup>26 27</sup> I følge Røvik (1991, s.108) vil disse lokale og små selskapene i mindre grad ha muligheten til å påvirke normene, da de ikke oppfattes som like legitime normskapere som de større selskapene (1991, s.108). Med andre ord resulterer de store rekrutteringsselskapene sitt fravær med at normen om å benytte seg av rekrutteringsselskap er svakere.

I den institusjonelle forklaringen er det også interessant drøfte mottaksaktørene sin rolle i normskapingen. Som DiMaggio og Powell (1983) understreker har mottaksaktørene selv en viktig rolle i hva slags ideer som blir til normer. Det er plausibelt å tro at kommuner i stor grad etterligner hverandre når de er usikre på fremgangsmåte, og som forklart tidligere etterligner de i stor grad kommuner de selv har kjennskap og nærhet til.

En tredje forståelse av hva som har skapt denne tydelige variasjonen mellom den nordligste landsdelen og resten av landet baserer seg på virusforståelsen. Røvik (2007, s.338) presenterer ideen om at noen organisasjoner har en medfødt resistans mot visse organisasjonsideer. Hvorvidt dette er en troverdig forklaring på variasjonen er vanskelig å avgjøre, men det eksisterer en mulighet for rekrutteringsselskapenes sene ankomst til den nordligste regionen har ført til at kommunene ser de er i stand til å gjennomføre rekrutteringsprosessen selv og opparbeidet seg en form for immunitet.

Hvilke av forklaringsvariantene som forklarer variasjonen i størst grad er vanskelig å avgjøre på bakgrunn av denne studien. I mine øyne fremstår en symbiose mellom forklaringene som mest plausibel. At rekrutteringsselskapene har vært mindre tilgjengelige i denne regionen har ført til mindre bruk av eksterne krefter. Noe som i neste omgang resulterte i at normutviklingen blant kommunene ble annerledes i denne regionen. Rekrutteringsselskapene registrer så at de nordnorske kommunene i mindre grad er villig til å benytte seg av eksterne resurser og velger på bakgrunn av dette å fokusere på andre regioner.

---

<sup>26</sup> Noodt og Reiding. *Hjem*. Hentet 29/05-17. Fra <http://www.noodt.no/>

<sup>27</sup> Nordnorsk lederutvikling. *Hoveside*. Hentet 29/05-17. Fra <http://nnl.no/no>

Enten man ser fenomenet som et resultat av tilbuds- eller mottaksaktørene, faller de begge inn under det Scott (2014, s.217) omtaler som variasjon på bakgrunn av ulik eksponering. I moteteorien varierer eksponeringen for normen som følge av mangel på trendsetter, benyttes teorien om isomorfisme handler det om at kommunene ikke utsetter hverandre for normen.

#### **6.2.4 Økonomi**

En av hypotesene det var knyttet stor forventning til basert på de teoretiske antagelsene, var at det økonomiske handlingsrommet ville påvirke bruken av rekrutteringsselskap (Coase, 1937). For å undersøke dette ble det som beskrevet i operasjonaliseringen samlet inn data på driftsresultatet per innbygger og hvorvidt kommunen var registrert på ROBEK-listen i det aktuelle tidsrommet. Analysene viste derimot at det ikke var noen observerbar sammenheng mellom kommunens økonomiske situasjon og bruken av rekrutteringsselskap blant enhetene i utvalget.

Sett fra et instrumentelt perspektiv er det overraskende at økonomisk tilstand ikke har en påvirkning på hva beslutningsaktøren oppfatter som rasjonelt. I følge de teoretiske forventningene skal kommunene med stort handlingsrom, i større grad finne det rasjonelt å prioritere kostnaden knyttet til bruk av rekrutteringsselskap (Johnsen m.fl., 2004 ). Én mulig forklaring på den manglende effekten er at de økonomiske kostnadene ved å benytte seg av rekrutteringsselskap ikke påvirker aktørenes forståelser av hva som er rasjonelt. Aktørene som benytter rekrutteringsselskap finner det av ulike grunner rasjonelt, uavhengig av den økonomiske tilstanden å benytte seg av ekstern hjelp.

Alternativt kan det være en svakhet i de teoretiske forutsetningene som ble satt i teorikapittelet. En av forutsetningene som ble gjort var at bruken av rekrutteringsselskap ikke var sett på som kritisk. Det ble forventet at kommuner i en svak økonomisk situasjon prioriterte de kritiske utgiftspostene fremfor utgifter til f.eks. rekrutteringsselskap. Hvis kommunene derimot betrakter bruken av rekrutteringsselskap som en helt nødvendig utgiftspost, faller den første forutsetningen bort. Den andre forutsetningen handlet om at kommunene betraktet bruken av rekrutteringsselskap som mer kostnadskrevende enn det interne alternativet. Selv om dette fremstår plausibelt, vil det også være kostnader knyttet til å gjennomføre prosessen internt. Blant annet vil tiden som blir brukt på ansettelsesprosessen kunne vært prioritert til andre formål. Det kan derfor tenkes at kommunene ser på bruken av

rekrutteringsselskap som mindre ressurskrevende enn alternativet. Ved brudd i en av disse forutsetningene vil den forventede effekten av økonomisk situasjon sannsynligvis falle bort.

I teorikapittelet ble det også utformet en alternativ hypotese. Kommuner med lite økonomisk handlingsrom vil kunne oppfatte den krevende situasjonen som en krise, noe som i følge Røvik (1991, s.140) vil kunne øke bruken av rekrutteringsselskap. Heller ikke denne hypotesen fikk forsterket troverdighet i analysene, men teorien gir grunnlag for en spennende idé. Siden de to hypotesene forventer effekt hver sin retning kan det være at de utjevner hverandre.

På bakgrunn av teorien om det passende, ble det forventet at økonomisk situasjonen skulle påvirke den avhengige variabelen. Spesielt var denne forventningen knyttet til at kommuner på ROBEK-listen av ulike grunner ville finne det langt mindre passende å benytte seg av rekrutteringsselskap enn andre kommuner. At det ikke ble funnet noe sammenheng mellom det å være plassert på ROBEK-listen og sannsynligheten for bruk av rekrutteringsselskap, avkrefter langt på vei denne hypotesen og tydeliggjør at økonomisk handlingsrom i liten grad er med på å bestemme hvorvidt rekrutteringsselskap skal benyttes.

Det fremstår i liten grad sannsynlig at metodiske svakheter er forklaringen på den manglende signifikansen i denne studien. For det første er begge operasjonaliseringene av kommunens økonomi enig i at det ikke er en signifikant sammenheng mellom bruk av rekrutteringsselskap og god økonomi. For det andre oppfattes variablene som nokså reliable, til tross for at kommunens driftsresultat baserer seg på innrapportering av kommunen, er dette et av hovedtallene i KOSTRA og dermed kontrollert av utenforstående. Hvorvidt driftsresultat er den riktige operasjonaliseringen av kommunens økonomiske tilstand er den riktige operasjonaliseringen av variabelen er en annen diskusjon, men at denne operasjonaliseringen er foretrukket av kommunal og moderniseringsdepartementet på kommunenes økonomiske tilstand er en god indikator på at dette er det riktige valget<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Kommuneøkonomien over all forventning i 2015*. Hentet 22.05.2017. Fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommuneokonomien-over-all-forventning-i-2015/id2477731/>

## 6.2.5 Kommunens administrative struktur

I hypoteseutformingen ble det vist at det eksisterer stor variasjonen blant kommunenes administrative strukturer (Blåka, 2011, s.67). Studien til Blåka konkluderte med at kommuneloven (1993) åpnet opp for langt større selvbestemmelse blant kommunene når det gjaldt den administrative strukturen, og at kommunene i stor grad har endret seg til det hun definerer som markedslignende strukturer. Disse strukturene fokuserer i stor grad på prinsipper hentet fra New Public Management, som nedbygging av byråkratiet og reduserte kostnader i administrasjonen. Ut i fra det instrumentelle perspektivet ble det så spekulert i om prinsippene som preger de markedslignende strukturene kunne føre til økt bruk av rekrutteringsselskap.

I den bivariate analysen ble det observert en signifikant sammenheng mellom variablene, men den multivariate analysen korrigerer det bort. Noe som kan tyde på at det eksisterer én eller flere bakenforliggende forklaringsvariabler i analysen. Dette forklaringen styrker seg når man observerer en korrelasjon til to av de andre uavhengige variablene i korrelasjonsmatrisen (vedlegg 1). I denne matrisen observeres det at administrativ struktur har en signifikant korrelasjon til variablene *relative kostnader til administrasjon* og *geografisk region*. At administrativ struktur har en signifikant sammenheng på hvor stor prosentandel av kommunebudsjettet som går til administrasjon, er et spennende funn i seg selv. Observasjonen kan gi støtte til påstanden om at dreining til mer markedslignende strukturer i offentlig sektor reduserer administrasjonskostnadene. En skal allikevel være forsiktig med å trekke slutninger. Dette er et komplisert felt hvor fenomenet mest sannsynlig må studeres nøye før man kan gi et svar.

Angående sammenhengen mellom administrativ struktur og den nordligste regionen, kan det spekuleres i hvorvidt dette støtter min egen hypotese om at kommuner i den nordligste regionen er eksponert for andre normer. Ved å se på valget av administrativ struktur som en mulighet til å legitimere seg blant omgivelsene, kan den observerte forskjellen i noen grad støtte opp om denne antagelsen. Igjen skal en være forsiktig med å konkludere, som King m.fl. sier: *The uncertainty of causal inferences means that good social scientists do not easily accept them.* (1992, s.32)

Uavhengig av hvorfor det ble observert forskjellig utfall i den bivariate og multivariate analysen, vil det være givende å diskutere hvorfor hypotesen ikke viste seg å være signifikant.

Den mest intuitive forklaringen, er som alltid i det rasjonelle perspektivet at beslutningsaktørene ikke opplever den administrative strukturen som en faktor for hva som fremstår rasjonelt. En forklaring på dette kan være at de tradisjonelle og markedslignende administrasjonene ikke er så forskjellige til tross for ulike driftsprinsipper. Tanken om en slik frikopling mellom idé og praksis blir blant annet presentert i Christensen m.fl. som omtaler sammenhengen mellom eksisterende organisasjonsprinsipper og presset fra omgivelsene slik:

*“En måte å takle dette dilemmaet på er å adoptere moderne konsepter, men sørge for å holde dem frikoplet slik at de i liten grad får styrende virkning på aktiviteter, iallfall på de aktivitetene som er av stor betydning for organisasjonens evne til å produsere vedtak, varer og tjenester på en effektiv måte.” (Christensen m.fl., 2009, s.92)*

Med andre ord blir administrativ struktur et utstillingsvindu som viser at kommunen ønsker å etterfølge samtidens normer om moderne og effektiv forvaltning, uten at den faktiske forvaltningens innhold endres. Hvis dette er realiteten, vil det kunne forklare hvorfor en markedslignende administrativ struktur ikke har en signifikant effekt på bruken av rekrutteringsselskap.

Den manglende signifikansen kan også stamme fra metodiske svakheter ved undersøkelsesopplegget. Som det ble beskrevet i metodekapittelet er dataen som er brukt i denne oppgaven samlet inn via kommunenøkkelene. Informasjonen i dette heftet baserer seg i all hovedsak på innrapportering. Dette behøver ikke være en stor svakhet, men som Blåka sier: *“Det finnes altså muligheter for at kommunene enten tolker begrepene forskjellig eller er usikre på hvilket konsept som passer deres struktur”* (Blåka, 2011, s.51). I tillegg er det liten eller ingen kontroll av de innrapporterte dataene (ibid). Oppsummert kan det tenkes at metodiske svakheter kan ha hatt en påvirkning på variabelens signifikansnivå. Samtidig må det huskes på variabelen var svært langt unna å være signifikant i den multivariate modellen og at noen feilrapporteringer sannsynligvis ikke hadde forandret utkommet.

### **6.2.6 Politisk ideologi**

I takt med framveksten av New Public Management vokste det frem en ny uenighet eller skillelinje i norsk politikk (Johnsen m. fl., 2004). Mer presist har det oppstått en diskusjon om i hvor stor grad offentlige institusjoner skal benytte seg av private aktører til å løse oppgaver. Blant annet beskriver Jacobsen (2006, s.38) dette som en av de viktigste forskjellen mellom

norske partiene. Kort oppsummert har de borgerlige partiene en mer positiv holdning til det å benytte seg av private aktører enn de andre partiene (Johansen m.fl., 2004 s.206) På bakgrunn av dette ble det antatt at kommuner styrt av borgerlige partier i større grad benytter seg av rekrutteringsselskap.

Som vist ble det ikke observert en slik sammenheng i datamaterialet. Effekten var som forventet at kommuner styrt av borgerlige partier i større grad benytter seg rekrutteringsselskap, men trenden var ikke statistisk signifikant. Det skal nevnes at den observerte effekten nesten var signifikant og at ved et større utvalg kunne konklusjonen vært annerledes.

Forklaringen på hvorfor det ikke er en signifikant forskjell mellom kommuner med borgerlig eller ikke-borgerlig styre, kan ha en sammenheng med at noen ideer fra NPM har utviklet seg til normer og allment aksepterte sannheter. Selv om det fortsatt eksisterer forskjellige syn på NPM, er det i dag en nokså bred politisk enighet om at visse ideer fra NPM er gode styringsprinsipper. Blant annet kan det argumenteres for en bred politisk enighet om hvorvidt offentlige institusjoner kan benytte seg av private aktørers kompetanse når de har behov (Johansen m.fl., 2004, s.206). Siden det ikke ble oppdaget en sammenheng mellom den politiske variabelen og bruken av rekrutteringsselskap kan det spekuleres i hvorvidt bruken av rekrutteringsselskap har fått en slik allmenn aksept. Sagt med andre ord oppfattes bruken av rekrutteringsselskap nokså likt legitimt uavhengig av parti.

En alternativ forklaring er at mye av forskningen på politisk ideologi rundt bruk av private tjenester knytter seg opp mot velferdstjenester som helse og utdanning. Disse sektorene skiller seg fra de typiske administrative oppgavene på flere områder. Blant annet er omfanget av tjenesten som leveres ulikt. Et typisk rekrutteringsoppdrag kjennetegnes av at det gis bistand i et prosjekt, mens privat produksjon av velferdstjenester kjennetegnes av at oppdraget strekker seg over en lengre periode og at kommunen mer direkte kjøper velferd (Nesheim og Vagstad, 2013, s.1).

Også til denne variabelen er det knyttet noe usikkerhet rundt de metodiske valgene som muligens kan forklare den manglende signifikansen. Politisk variabel kan være utfordrende å operasjonalisere, blant annet fordi det eksisterer så mange muligheter (jf. Metodekapittelet). Tidligere i oppgaven ble det slått fast at ordførerens parti fremstod som den mest relevante

operasjonalisering av den politiske variabelen. Spørsmålet er om en alternativ operasjonalisering kunne gitt ett annet svar. Muligheten for det er tilstede, men min oppfatning er at ordførerens politiske parti er operasjonaliseringen som best fanger opp det jeg er interessert i å undersøke.

### **6.2.7 Sentralitet**

I teorikapittelet ble det presentert flere teoretiske forklaringer på hvordan sentralitet kan ha en sammenheng med bruk av rekrutteringsselskap (Fischer, 1978; Hägerstrand, 1966; Rogers, 2003). Det ble blant annet diskutert hvordan nye organisasjonsideer i større grad oppstår i sentrale strøk og hvorfor spredningen av normer skjer raskere i disse strøkene (Fischer, 1978, s.151; Solerød, 1982, s.122). Denne antagelsen viste seg derimot å ikke ha dekning i min studie. I tråd med antagelsene økte bruken av rekrutteringsselskap ved høyere grad av sentralitet i den bivarierte korrelasjonsanalysen, men i den multivariate analysen ble den observerte signifikansen forklart av andre uavhengige variabler.

At de teoretiske forventningene ikke viste seg å stemme blant utvalgets enheter er i mindre grad overraskende. Flere av teoriene som ble benyttet i hypoteseutformingen er presentert i eldre litteratur som i liten grad nevner utviklingen som har skjedd innenfor informasjons teknologi de senere årene. Det er naturlig å tro at disse teknologiene i stor grad har bidratt til at sentralitet ikke spiller en like stor rolle i spredningen av organisasjonsideer som det gjorde tidligere.

Til tross for at det ble drøftet hvordan man kan unngå den forventede korrelasjonen mellom den totale størrelse på kommuneadministrasjonen og kommunens grad av sentralitet, blir det oppdaget en signifikant sammenheng mellom variablene i korrelasjonsmatrisen (Vedlegg 1). Den sterkeste forklaringen på at sentralitet i realiteten ikke påvirker bruken av rekrutteringsselskap er knyttet til den uavhengige variabelen Nord-Norge. Som nevnt er den nordligste landsdelen kjent for sine store geografiske avstander og det er derfor ikke veldig overraskende at det observeres en signifikant sammenheng mellom sentralitet (Steder med sentrale funksjoner) og hvorvidt kommunen er fra Nord-Norge.

At den logistiske analysen peker på Nord-Norge og ikke sentralitet som den bakenforliggende variabelen er en interessant observasjon fordi den gir økt støtte til teorien om at normutvikling i geografiske regioner har en påvirkningseffekt. Tankerekken bak denne påstanden er at de

store geografiske avstandene som eksisterer i Nord-Norge kunne være en mulig alternativ forklaring på den lave observerte bruken av rekrutteringsselskap i regionen. Når sentralitet derimot ikke viser seg å ha en signifikant effekt gis det økt støtte til hypotesen om geografisk region.

### 6.3 Modellens totale forklaringseffekt

Den multivariate analysen viste at de uavhengige variablene som ble undersøkt har en sterk og statistisk signifikant effekt på den avhengige variabelen. Noe som kort forklart betyr at variablene som er undersøkt i denne studien faktisk har en relevans til variasjonen som er observert. Tabell 30 viser at, det ikke overraskende, er de tre variablene som ble funnet statistisk signifikante som i størst grad bidrar til modellens totale forklaringskraft. Blant de tre signifikante variablene er det spesielt *geografisk region* som bidrar til den totale forklaringskraften. Med et observert kjøkvadrat på  $X^2(1) = 22$ ,  $p < 0,01$  står variabelen bak en brorpart av modellens forklaringseffekt. Med andre ord er kommunens regionale plassering den viktigste årsaken til den observerte variasjonen blant denne studiens variabler. Som nevnt tidligere er det noe usikkerhet rundt hva som ligger bak denne effekten, men det ble hintet til at en symbiose mellom tilgjengelighet og normutvikling var plausibelt.

Når det gjelder de andre statistisk signifikante variablenes bidrag til modellens forklaringskraft, må også disse omtales som betraktelige. Basert på de tidligere analysene er det noe overraskende at kommunens økonomiske prioritering av kommuneadministrasjon er variabelen som etter geografisk region bidrar mest til den totale forklaringskraften. Med et observert bidrag på  $LR^2(1) = 8$ ,  $p < 0,05$  bidrar variabelen marginalt mer til forklaringen enn størrelse på kommuneadministrasjonen som observeres til å være  $LR^2(1) = 6$ ,  $p < 0,05$ .

Oppsummert må det konkluderes med at modellen som presenteres i denne studien i langt større grad er egnet til å forutse hvorvidt kommunen vil benytte seg av rekrutteringsselskap enn den originale nullmodellen. Det fremste beviset på dette presenteres i tabell 28 hvor modellens totale kjøkvadrat rapporteres til å være  $LR^2(5,.) = 63$ ,  $p < 0,001$



## 7. Konklusjon

I arbeidet med å presentere oppgavens konklusjon, er det passende å repetere forskningsspørsmålene studien tok sikte på å undersøke:

- 1 *I hvilken grad benytter kommune rekrutteringsselskap ved ansettelse av rådmann?*
- 2 *Hvilke variabler kan forklarer kommunenes bruk av rekrutteringsselskap?*

Det første forskningsspørsmålet er besvart tidligere i oppgaven, og som det ble vist da ligger bruken av rekrutteringsselskap på 66% prosent blant enhetene i utvalget. Det eksisterer som diskutert tidligere en mulighet for at denne observasjonen er feil, men det at utvalget består av rundt 60 prosent av en populasjon på ca. 300 øker sannsynligheten for at funnet kan generaliseres.

Størst fokuset rettet studien mot det andre og forklarende forskningsspørsmålet. Innledningsvis ble det klargjort at studien ønsket å fokusere på forklaringsvariabler knyttet til økonomi, administrasjon, politikk og omgivelser for å forklare variasjonen.

Basert på disse kategoriene var studien i stand til å skape en statistisk signifikant modell med flere signifikante variabler som alle bidrar til økt forståelse av den observerte variasjonen. Studien har også vist at flere av de forklaringene som fremstod plausible på bakgrunn av tidligere studier og teori sannsynligvis *ikke* er med på å forklare variasjonen.

De signifikante funnene i studien er at økonomisk prioritering av administrasjon, administrasjonsstørrelse og geografisk region påvirker sannsynligheten for bruk av rekrutteringsselskap ved ansettelse av rådmann. Funnet som bidro med størst forklaringskraft til modellen som helhet var geografisk region. Når kommunen var plassert i den nordligste regionen sank sannsynligheten for å benytte rekrutteringsselskap. Som nevnt ovenfor var det landsdekkende gjennomsnittet for bruk av rekrutteringsselskap på 66%, men når kommunen var plassert i landets nordligste region falt bruken til underkant av 30%. Det landsdekkende gjennomsnittet uten denne regionen var dermed på 80%. Til denne observasjonen ble det presentert flere forklaringer. Det viste seg blant annet at rekrutteringsselskapene som vanligvis benyttes til rådmannsrekruttering ikke har fysisk tilstedeværelse nord for Trondheim. Noe som kan tyde på at tilgjengelighet er med på å forklare fenomenet. Samtidig

ble det diskutert hvorvidt forskjeller i normutvikling blant regionene også kan være med på å forklare variasjonen. Det ble konkludert med at studien ikke har mulighet til å avgjøre hvilken av forklaringene som burde tilegnes mest effekt, men det ble avslutningsvis nevnt at forklaringene kunne fungere i en symbiose.

Det andre signifikante funnet i oppgaven er at størrelse på kommuneadministrasjonen har en sammenheng med bruken av rekrutteringsselskap og dermed kan være med på å forklare variasjonen. I tråd med forventningene viste det seg at større kommuneadministrasjoner var mer tilbøyelige til å bruke rekrutteringsselskap. Forventningen om dette ble skapt på bakgrunn av to teorier. Den første teorien og klart inspirert av et instrumentelt standpunkt, var at rekrutteringsprosessen fremstod mer avansert og uoversiktlig hos de større kommuneadministrasjonen. Som en følge av dette ble det mer aktuelt å benytte seg av rekrutteringsselskap. Den andre og mer institusjonelle teorien var at større kommuneadministrasjoner har en bredere kontaktflate og dermed flere øyne rettet mot seg. Dette fører til økt press på å benytte seg av rekrutteringsselskap, som med unntak av den nordligste regionen fremstår som normen blant norske kommuner.

Det tredje signifikante funnet var at økt prioritering av administrasjonen i kommunebudsjettet har en effekt på bruken av rekrutteringsselskap. Observasjonen var at jo større prosentvis del av det totale budsjettet som gikk til administrasjonen, jo mindre ble bruken av rekrutteringsselskap. Teorien bak denne hypotesen var at kommuneadministrasjoner med større slakk i bedre grad ble funnet egnet av politikerne til å håndtere en rekrutteringsprosess internt.

Noe av det mest interessante i studien var å observere at flere av hypotesene som både baserte seg på tidligere studier og plausible teorier, ikke påvirket sannsynligheten for bruk av rekrutteringsselskap. Blant hypotesene som kunne avkreftes i utvalget var ideen om at kommuner med stort økonomisk handlingsrom i større grad benyttet seg av rekrutteringsselskap enn andre. Ved å undersøke for både det relative overskuddet på driftsresultatet og hvorvidt kommunen var registrert i ROBEK var det forventet å finne en signifikant sammenheng, men dette viste seg å ikke være tilfelle. En annen hypotese som på bakgrunn av de observerte funnene ser ut til å kunne avvises, er ideen om at bruken av rekrutteringsselskap er styrt av politisk ideologi. Som nevnt er det i stor grad lokalpolitikere som er beslutningsaktørene i denne studien og det var derfor forventet at valget av å benytte

seg av rekrutteringsselskap ville være preget av ideologi. Det viste seg derimot at det å være en borgerlig kommune kontra ikke-borgerlig, ikke hadde en statistisk signifikans. Den tredje hypotesen det var knyttet store forventinger til, var om kommunens administrative struktur påvirket bruken av rekrutteringsselskap i særlig grad. Som forklart tidligere var det forventet at kommunen med en slik markedslignende struktur i større grad benyttet rekrutteringsselskap. En slik observasjon ble det derimot ikke gjort.

Som det ble nevnt tidligere i kapittelet ble modellens totale forklaringskraft observert til å være tydelig statistisk signifikant. I denne konklusjonen har det blitt vist at tre av variablene som ble undersøkt har en klar effekt på bruken av rekrutteringsselskap. Dessverre har ikke studien vært i særlig stand til å konkludere med hva disse funnene er et uttrykk for. For å avgjøre dette vil det være nødvendig med videre studier.

## **7.1 Veien videre**

Som det blir nevnt ovenfor fremstår videre studier av emnet som en nødvendighet for å kunne si noe om hva de signifikante funnene er et uttrykk for. Som et resultat av at studiens design ikke har vært egnet til å undersøke aktørenes holdninger og lokale forklaringsfaktorer har det i liten grad vært mulig å konkludere.

For den videre utforskning av temaet vil det være naturlig og mest sannsynlig givende å gjennomføre en mer kvalitativ studie. En studie som undersøker beslutningsaktørenes holdninger knyttet til observasjonene som ble gjort i denne studien vil være svært interessant. Blant annet vil en slik studie kunne være i stand til å konkludere med hva den observerte variasjonen er et uttrykk for.

## Litteraturliste

- Abrahamson, E. (1996) Management Fashion. *The Academy of Management Review*, 21, 254-285.
- Acock, A. C. (2014) *A gentle introduction to Stata*, Texas, Stata Press.
- Adcock, R. & Collier, D. (2001) Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Association*, 93 (3) s.529-546
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1991) *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*, London: Penguin UK.
- Blåka, S. (2011) *Kommunesektoren: mot et strukturelt mangfold* (Masteroppgave). Universitet i Agder.
- Christensen, T., Egerberg, M., Larsen, H. O., Lægreid, P. & Roness, P. G. (2007) *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Coase, R. H. (1937) The Nature of the Firm. *Economica*, 4, 386-405.
- Cyert R. M. & March J. G. (1963) *A behavioral theory of the firm*. New Jersey; Prentice-Hall
- Dale, J. D. (1995) *Intensive rekrutteringsmetoder i statlige virksomheter* (Hovedoppgave). Universitet i Tromsø.
- Dimaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48 (2), s.147-160
- Eikemo, T. A. & Clausen, T. H. (2012) *Kvantitativ analyse med SPSS : en praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*. Trondheim: Tapir akademisk forl.
- Fischer, C. S. (1978) Urban-to-Rural Diffusion of Opinions in Contemporary America. *American Journal of Sociology*, 84, 151-159.
- Forvaltningsloven. Lov 10. Februar 1967 nr. 23 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Gunnes, S. & Steen, A. H. (2002) *Konsulenttjenester og eksterne tjenester i kommunesektoren*. Oslo: Fafo.
- Iversen, I. O. (2015) rekrutterings- og intervjueteknikk: Om bruk av effektive rekrutteringsmetoder. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagen, T. P. & Sørensen, R. J. (2006) *Kommunal organisering : effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlaget

- Hägerstrand, T. (1966) Aspects of the spatial structure of social communication and the diffusion of information. *Papers of the Regional Science Association*, 16 (1), s.27-42
- Hatch, M. J. (2001) Organisasjonsteori: moderne, symbolske og postmoderne perspektiver. Oslo: Abstrakt forlag.
- Hellevik, O. (2002) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hilbe, J. M. (2009) *Logistic regression models*. Cambridge: CRC press.
- Hood, C. (1995) The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 93-109.
- Hovik, S & Stige, I. M. (2008) *Kommunal organisering 2008 : redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Rapport 2008:20. Oslo:NIBR
- Jacobsen, D. I. (2002) Kommunestørrelse og kommunal politikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 18, 248-262.
- Jacobsen, D, I. (2006) Politikk og administrasjon: tvekamp eller lagspill? *Stat & Styring*, 16, 35-40.
- Jacobsen, D. I. (2007) Politikk og administrasjon på lokalt nivå - den lokale administrasjonens politiske makt : en studie av lokalpolitikere og kommunale administrative ledere i 30 Sørlandskommuner (Doktoravhandling). Universitetet i Tromsø.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2007) *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å., Sletnes, I. & Vabo, S. (2004) *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag
- King G., Keohane, R. O. & Verba S. (1992) *Designing Social Inquiry: Scientific inference in Qualitative research*. New Jersey: Princeton university press.
- Kommuneloven. Lov 25. September 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner
- Kronen K. M. (2011) *Spiser kommunen rådmenn: en studie av rådmannens turonver fra 1991-2010* (Masteroppgave). Universitet i Agder
- Levitt B. & March J. G. (1988) Organizational learning. *Annual review of sociology*, (14), s.319-338
- Long, J. S. & Freese, J. (2006) *Regression models for categorical dependent variables using Stata*. Texas: Stata press.
- Lijphart, A. (1971) Comparative politics and the comparative method. *The American Political science review*, 65 (3), s.682-693.

- Lægreid, P., Roness, P. G. & Rubecksen, K. (2007) Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway. *International Public Management Journal*, 10, 387-413.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1979) *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering institutions*. New York: Free press
- March, J. G. (1991) How Decisions Happen in Organizations. *Human-Computer Interaction*, 6, 95-117.
- March, J. G., Guetzkow, H. & Simon, H. A. (1993) *Organizations*. Cambridge: Blackwell Business.
- March, J. G. (1994) *A primer on decision making: how decisions happen*, New York, Free Press.
- Meyer, J. M. & Rowan, B. (1977) Institutionalized organizations: Formal Structure as myth and ceremony, *American journal of sociology*. 83 (2), s.340-363
- Midtbø, T. (2016) *Regresjonsanalyse for samfunnsvitere : med eksempler i Stata*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mintzberg, H. (1979) *The structuring of organizations : a synthesis of the research*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Nesheim, T. & Vagstad, S. (2013) *Konsulentkjøp og -bruk i statlige virksomheter*. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Offentleglova. Lov 19. Mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verkssmed
- Rasch, B. E. (2003) Det politiske landskap. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 44, 37-66.
- Ringdal, K. (2013) *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rogers, E. M. (2003) *Diffusion of innovations*, New York, Free Press.
- Rose, L. E. & Baldersheim, H. (2005) *Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (1991) *Fra teori til teknikk : private organisasjonsutviklingsfirmaer i offentlig sektor*. Oslo: TANO.
- Røvik, K. A. (2007) *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. Århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, R. W., Rueff, M., Mendell, P. J. & Caronna C. A. (2000) *Institutional change and healthcare organizations: From professional dominance to managed care*. Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, R. W. (2014) *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities*. California: Sage.

- Sivilombudsmannen (2005) *melding for året 2005*. Dokument nummer 4. Oslo  
Sivilombudsmannen
- Scott, R. W. & Davis, G. F. (2007) *Organizations and organizing : rational, natural, and open systems perspectives*. New Jersey: Pearson Education.
- Skog, O.-J. (2004) *Å forklare sosiale fenomener: en regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Solerød, H. (1982) innovasjonsspredning og samfunnsendring. *Geografi som samfunnsvitenskap: filosofi, metode, anvendbarhet*, 19, s.120-133.
- Suchman, M. C. (1995) Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Acad Manage Rev*, 20 (3), s.571-610.
- Taylor, F. W. (1911) *Scientific management*. Connecticut: Greenwood Press.
- Tjenestemanssloven. Lov 3. April 1983 nr.3 om tjenestemenn m.m.
- Torsteinsen, H. (2006) *resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon: instrument, symbol eller maktmiddel* (Doktoravhandling). Universitet i Tromsø.

## Referanser hentet fra internett:

1. Glåmdalen avis. *Grue har funnet den nye rådmannen*. Hentet 20/05-2017. Fra <https://www.glomdalen.no/grue/radmenn/okonomi/grue-har-funnet-den-nye-radmenn/s/5-19-274234>
2. Lillesands-posten. *Rekrutteringsfirma skal finne ny rådmann*. Hentet 20/05-2017. Fra <http://www.lp.no/nyheter/rekrutteringsfirma-skal-finne-ny-radmenn-1.1618837>
3. Atekst. *Analyse av rekrutteringss\* og kommune\**. Hentet 19/03-2017. Fra <https://web.retriever-info.com/services/archive/analysis/report>
4. Namsdalsavisa. *Vil bruke 300.000 til rådmannsjakten*. Hentet 20/04-2017. Fra <http://www.namdalsavisa.no/arkiv/2013/08/15/Vil-bruke-300.000-til-r%C3%A5dmannsjakt-13457865.ece>
5. Namsdalsavisa. *Bruker 0 kroner i rådmannsjakten*. Hentet 20/04-2017. Fra <http://www.namdalsavisa.no/arkiv/2013/10/14/Bruker-0-kroner-i-r%C3%A5dmannsjakt-13458693.ece>
6. SSB. *Sysselsetting*. Hentet 16/05-2017 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys/aar/2016-05-27>
7. Statsministerens kontor. *Faktaark: statens utgifter og inntekter*. Hentet 20/05-2017 fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/0e41c00a921245f282ba5781c1ad812f/faktaark\\_statens\\_inntekter\\_utgifter.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/0e41c00a921245f282ba5781c1ad812f/faktaark_statens_inntekter_utgifter.pdf)
8. Statistisk sentralbyrå. *Sentralitet*. Hentet 30/04-2017. Fra <http://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/wardok/927/nb>
9. Kommunal-rapport. *Annonserer*. Hentet 25/05-2017. Fra <http://kommunal-rapport.no/content/annonserer>
10. Retriever. *Mediearkiv*. Hentet 25/05-2017. Fra <https://www.retriever.no/product/mediearkiv/>
11. Statistisk sentralbyrå. *Netto driftsresultat i kroner per innbygger*. Hentet 02/05-2017 <https://www.ssb.no/statistikkbanken/wardok/StatVardokMellom.asp?maintable=Kostra2KAFinansi&language=0>
12. Statsministerens kontor. *Betydningen av å være oppført*. 02/05-2017 <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/betydningen-av-a-vare-oppført/id488944/>
13. Kommunal og moderniseringdepartementet. *Kommuner som er oppført i registeret*. Hentet 02/05 2017 <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/kommuner-som-er-oppført-i-registeret/id415422/>
14. Statistisk Sentralbyrå. *Brutto driftsutgifter knyttet til administrasjon og styring i prosent av total brutto driftsutgifter*. Hentet 02/05-2017. Fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken/wardok/StatVardokMellom.asp?maintable=Kostra2KAFinansi&language=0>



15. Statistisk Sentralbyrå. *Brutto driftsutgifter knyttet til administrasjon og styring per innbygger*. Hentet 02/05-2017  
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/vardok/StatVardokMellom.asp?maintable=Kostra2KAFinansi&language=0>
16. Kommuneforlaget. *Om kommunenøkkel*. Hentet 22.05-17. Fra  
<http://www.kommunenokkelen.no/15;jsessionid=262E713D4F24E85AEB159DD80316D175>
17. Store norske leksikon. *Borgerlige partier*. Hentet 18/05-17. Fra [https://snl.no/borgerlige\\_partier](https://snl.no/borgerlige_partier)
18. Norsk senter for dataforskning. *Om NSD*. Hentet 20/05-17. Fra <http://www.nsd.uib.no/om/>
19. SSB. *Om statistikken*. Hentet 20/05.17. Fra  
<https://www.ssb.no/valg/statistikker/kommvalgform/hvert-4-aar-representanter/2016-01-28?fane=om#content>
20. Statistisk sentralbyrå. *Sentralitet*. Hentet 30.04 2017  
<http://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/wardok/927/nb>
- 21-23. SSB. *Regionale inndelinger*. Hentet 22/05-17. Fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunekatalog>
- 24 SSB. *Kommuneregnskap*. Hentet 25/05-17. Fra  
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=Kostra3KAFinansi&KortNavnWeb=kommregnko&PLanguage=0&checked=true>
25. Lunner kommune, *Rekruttering av rådmann: prosess og framdrift*, hentet, 09/05-2017. Fra <http://www.lunner.kommune.no/cpclass/run/cpesa62/file.php/def/16013823d16013823o702560/rekruttering-av-raadmenn.pdf>
26. Noodt og Reiding. *Hjem*. Hentet 29/05-2017. Fra <http://www.noodt.no/>
27. Nordnorsk lederutvikling. *Hoveside*. Hentet 29/05-2017. Fra <http://nnl.no/no>
28. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Kommuneøkonomien over all forventning i 2015*. Hentet 22.05.2017. Fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kommuneokonomien-over-all-forventning-i-2015/id2477731/>

## Vedlegg

Vedlegg 1: Korrelasjonsmatrisen for den avhengige og de uavhengige variablene

	Eksternhjelp	Netto driftsresultat per innbygge	Robek	Totale administrasjons- budsjett	Relative kostnader til adm	Administrativ struktur	Borgerlig ordfører	sentralitet	Nord Norge
Eksternhjelp									
Netto driftsresultat Per innbygger	-0.115 (0.112)								
Robek	-0.022 (0.756)	<b>-0.149</b> (0.047)**							
Totale administrasjons budsjett	<b>0.225</b> (0.002)***	-0.079 (0.279)	0.035 (0.63)						
Relative kostnader til adm	<b>-0.376</b> (0.000)***	0.179 (0.135)	-0.112 (0.123)	<b>-0.282</b> (0.000)***					
Administrativ struktur	<b>0.224</b> (0.002)***	-0.029 (0.697)	-0.064 (0.375)	-0.006 (0.934)	<b>-0.244</b> (0.001)***				
Borgerlig ordfører	0.116 (0.126)	<b>-0.177</b> (0.019)**	0.114 (0.131)	0.116 (0.126)	-0.121 (0.108)	0.088 (0.248)			
sentralitet	<b>0.174</b> *** (0.017)	0.049 (0.500)	0.035 (0.637)	<b>0.289</b> (0.001)***	-0.178 (0.143)	0.056 (0.441)	0.067 (0.378)		
Nord Norge	<b>-0.477</b> *** (0.00)	-0.043 (0.56)*	<b>0.154</b> (0.034)**	<b>-0.192</b> (0.008)***	<b>0.282</b> (0.00)***	<b>-0.338</b> (0.001)***	0.021 (0.782)	<b>-0.365</b> (0.00)***	

## Vedlegg 2: kommuneforlagets kategorier for administrasjonsstruktur fra 2011

### **(Blåka, 2011)**

- Etatsmodellen
- Funksjonsprinsippet
- Hovedutvalgsmodellen
- Områdeprinsippet
- Parlamentarisk styringsform
- Resultatenhetsmodellen
- Sammensatt modell
- Samordningsmodell
- Sektorprinsippet
- Utvalgsmodell
- Virksomhetsprinsippet

### Vedlegg 3: Hosmer-Lemeshow goodness of fit

Logistic model for eksternhjelp, goodness-of-fit test

(Table collapsed on quantiles of estimated probabilities)

Group	Prob	Obs_1	Exp_1	Obs_0	Exp_0	Total
1	0.3486	8	8.0	30	30.0	38
2	0.7064	22	20.8	16	17.2	38
3	0.7947	29	28.9	9	9.1	38
4	0.8645	31	31.7	7	6.3	38
5	1.0000	34	34.5	3	2.5	37
number of observations = 189						
number of groups = 5						
Hosmer-Lemeshow chi2(3) = 0.34						
Prob > chi2 = 0.9522						

Åtte kategorier:

(Table collapsed on quantiles of estimated probabilities)

Group	Prob	Obs_1	Exp_1	Obs_0	Exp_0	Total
1	0.2277	2	4.0	22	20.0	24
2	0.4229	9	8.0	15	16.0	24
3	0.6819	14	13.4	9	9.6	23
4	0.7674	19	17.6	5	6.4	24
5	0.8014	19	18.8	5	5.2	24
6	0.8514	20	19.1	3	3.9	23
7	0.8980	19	21.0	5	3.0	24
8	1.0000	22	22.1	1	0.9	23
number of observations = 189						
number of groups = 8						
Hosmer-Lemeshow chi2(6) = 3.56						
Prob > chi2 = 0.7358						

Ti kategorier:

(Table collapsed on quantiles of estimated probabilities)

+-----+						
Group	Prob	Obs_1	Exp_1	Obs_0	Exp_0	Total
+-----+						
1	0.2052	1	2.9	18	16.1	19
2	0.3486	7	5.2	12	13.8	19
3	0.5527	8	8.4	11	10.6	19
4	0.7064	14	12.5	5	6.5	19
5	0.7674	14	14.1	5	4.9	19
+-----+						
6	0.7947	15	14.9	4	4.1	19
7	0.8389	16	15.5	3	3.5	19
8	0.8645	15	16.2	4	2.8	19
9	0.9242	17	17.0	2	2.0	19
10	1.0000	17	17.5	1	0.5	18
+-----+						

```

number of observations =      189
      number of groups =       10
Hosmer-Lemeshow chi2(8) =      4.17
      Prob > chi2 =      0.8417

```

**Vedlegg 4: registrerte rekrutteringsselskap og deres plassering: registrerte**

Headadvisor	Bergen, Oslo, Trondheim og Kristiansand
Kommunalrekruttering	Oslo
Mercuri Urval	Oslo, Bergen, Stavanger, Lillehammer og Ålesund
Utviklingspartner	Ski
Bedriftskompetanse	Hammerfest, Tromsø og Bodø
Mentorpartner	Kristiansand
HKKR	Mandal
Idea	Oslo, Porsgrunn
KS konsult	Oslo
Arneson consulting	Lillehammer
Trollfjord	Vesterålen
Noodt og reiding	Alta
Horton	Oslo
Total consult	Trondheim
Experis consulting	Trondheim, Oslo, Kristiansand, Stavanger og Bergen
Skagerak consulting	Sandefjord, Telemark, Oslo og Kristiansand
Delphi consulting	Oslo
Kommunekonsult	Oslo
Nord -Norsk lederutvikling	Bodø og Tromsø
Åstveit	Kristiansand
Raadgiverhuset	Oslo
Habberstad	Oslo
Selectionpartner	Kristiansand
Search house	Trondheim
Isco group	Oslo
Visindi	Bergen, Trondheim, Oslo og Stavanger

## Vedlegg 5: Multivariat analyse uten variabelen geografisk region

Logistic regression                      Number of obs    =    189  
    LR chi2(4)        =    41.21  
    Prob > chi2       =    0.0000  
 Log likelihood = -101.0354                      Pseudo R2        =    0.1694

	eksternhjelp	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
totaladm_budsjett_mill	1.028537	.0140198	2.06	0.039	1.001422	1.056385
svart_sent_kom	1.3771	.6170081	0.71	0.475	.5722495	3.313946
org_for_m	1.856883	.6494269	1.77	0.077	.9355885	3.685395
brutto driftsutgifteradминистра	.7591852	.0678267	-3.08	0.002	.6372357	.9044724
_cons	5.177422	4.223526	2.02	0.044	1.046498	25.61465

## Vedlegg 6: Kommunene registrert i studien

kommunenavn	kommunenavn	kommunenavn	kommunenavn
Tjeldesund	Øyer	Nord-Odal	Loppa
Sola	Kvam Herad	Rødøy	Lindås
Askim	Dyrøy	Fet	Dønna
Nesna	Eide	Ullensaker	Gloppen
Meland	Kongsvinger	Nannestad	Sørums
Øystre Slidre	Lardal	Kongsberg	Ibestad
Halsa	Ål	Øksnes	Båtsfjord
Fauske	Åseral	Vestvågøy	Vevelstad
Birkenes	Sund	Nesna	Eidsvoll
Måsøy	Åmot	Sørfold	Vinje
Tynset	Grimstad	Sandøy	Aukra
Ås	Kvalsund	Karmøy	Moskenes
Vegårshei	Øystre Slidre	Sauda	Skodje
Spydeberg	Nordkapp	Flakstad	Hitra
Østre Toten	Klepp	Stranda	Sørfold
Bygland	Sel	Karasjokk	Vestre slidre

Gratangen	Træna	Hvaler	Nesna
Midsund	Tønsberg	Forsand	Songdalen
Masfjorden	Sokndal	Frøya	Eid
Sveio	Ålesund	Sørreisa	Granvin Herad
Rauma	Ørland	Berg	Skien
Stor-Elvdal	Rauma	Bindal	Haugesund
Lesja	Hyllestad	Hjelmeland	Nesseby
Båtsfjord	Øygarden	Leirfjord	Dyrøy
Jølster	Ullensvang Herad	Leka	Farsund
Valle	Sirdal	Giske	Våler
Eidsskog	Lyngdal	Ringerike	Risør
Ringeby	Krødsherad	Narvik	Gjerstad
Rissa	Averøy	Nore og Ulvdal	Melhus
Sande	Gulen	norddal	Ålesund
Odda	Jølster	Kvæfjord	Gamvik
Jevnaker	Suldal	Rindal	Vestby
Høylandet	Nordreisa	Bø	Kragerø
Gjerdrum	Lørenskog	Ulvik Herad	Ålesund
Bindal	Skjåk	Fræna	Bjerkreim
Vestre Slidre	Halden	Vågsøy	Lillehammer
Vågan	Tvedestrand	Namsos	Spydeberg
Åsnes	Sula	Tokke	Bærum
Gildeskål	Lødingen	Åmli	Rennesøy
Porsanger	Skjervøy	Vågå	
Lurøy	Dovre	Salangen	
Volda	Hattfjelldal	Tydal	
Granvin Herad	Sandnes	Folldal	
Utsira	Nord Fron	Steigen	
Radøy	Rana	Skjåk	
Gjemnes	Hornindal	Meløy	
Lindesnes	Saltdal	Kviteseid	
Grue	Ørskog	Skånland	
Trondheim	Kvænangen		



Neset Herøy	Båtsfjord Skiptvet		
----------------	-----------------------	--	--